

TARTU ÜLIKOOL
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Kätlin Lember

Tehisintellekti kasutamine haldusakti andmisel

Magistritöö

Juhendaja: Nele Parrest *mag.iur*

Tartu 2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. Tehisintellekt ja selle võimalikud rakendused haldusmenetluses	8
1.1. Tehisintellekti mõiste	8
1.2. Tehisintellekti võimalikud rakendused haldusmenetluses.....	13
1.3. Haldusmenetluse põhiseaduslikud printsiibid.....	21
2. Haldusakti andmisel tehisintellekti kasutamise kooskõla haldusakti andmise formaalse õiguspärasuse nõuetega	26
2.1. Kooskõla nõudega haldusorgani pädevusele.....	26
2.2. Kooskõla haldusakti kontrollitavuse nõudega.....	35
3. Haldusakti andmisel tehisintellekti kasutamise kooskõla haldusakti materiaalse õiguspärasuse nõuetega	45
3.1. Kooskõla kaalutlusvigadeta haldusakti andmise nõudega	45
3.1.1. Kaalutlusõiguseta haldusakti andmine	45
3.1.2. Kaalutlusõiguse teostamist eeldava haldusakti andmine	49
3.2. Kooskõla Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega	57
KOKKUVÕTE.....	62
<i>Using Artificial Intelligence When Issuing Administrative Acts</i>	<i>66</i>
KASUTATUD MATERJALID.....	72
a. Kasutatud kirjandus	72
b. Kasutatud normatiivallikad	75
c. Kasutatud kohtulahendid	76
A) Eesti kohtulahendid	76
B) Välisriikide kohtulahendid.....	77
d. Kasutatud muud allikad.....	77
KASUTATUD LÜHENDID.....	80

SISSEJUHATUS

Käesolevas magistritöös analüüsitakse tehisintellekti kasutamise võimalusi haldusmenetluses ning selle kooskõla põhiseadusest tulenevate põhimõtetega. Täpsemalt keskendutakse tehisintellekti kasutamise võimalikkusele haldusakti andmisel.

Tehisintellekti kasutatakse erinevates eluvaldkondades üha rohkem, millest tõusetub ka vajadus tehisintellekti kasutamist reguleeriva õigusliku raamistiku analüüsimiseks ning vajadusel kaasajastamiseks. Viimastel aastatel on nii Eestis kui ka Euroopa Liidu tasandil loodud töögrupe, mille eesmärgiks on kehtivate õigusaktide tehisintellekti suhtes kohaldamise võimalikkuse analüüsimine ja/või uute õigusaktide koostamine tagamaks tehisintellekti rakendustele õiguslik regulatsioon.

Näiteks tegi Euroopa Parlament 2017. aasta alguses ettepaneku muuhulgas autonoomsetele robotitele eraldi õigusliku „elektroonilise isiku“ staatuse loomiseks.¹ Euroopa Komisjon on moodustanud 52 eksperdist koosneva kõrgetasemelise tehisintellekti ekspertgrupi, mille eesmärk on aidata ellu viia Euroopa tehisintellekti strateegiat.² Eestis loodi 2016. aastal isejuhtivate sõidukite ekspertrühm, mille üheks eesmärgiks oli Eesti õiguse kohandamine ja vajaliku järelevalve korraldamine isejuhtivate sõidukite kasutamise võimaldamiseks Eesti teedel ja tänavatel.³ 2018. aasta alguses loodi ekspertrühm tehisintellekti ehk krattide

¹European Parliament. Report with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)). 27.01.2017, p 59(f). – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bREPORT%2bA8-2017-0005%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN> (16.01.2019).

²High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. European Commission. – <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence> (16.01.2019).

³K. Turk., M. Pild. Analüüs SAE tase 4 ja 5 sõidukite kasutusele võtmiseks (kitsas ja lai vaade). 14.10.2017, lk 6. – https://triniti.ee/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/L%C3%95PPRAPORT_Anal%C3%BC%C3%BCs-SAE-tase-4-ja-5-s%C3%B5idukite-kasutusele-v%C3%B5tmiseks_Riigikantselei_okt-2017.pdf (16.01.2019).

kasutuselevõtmise ja kasutamise analüüsimiseks ja ettevalmistamiseks Eestis, mille töö tagajärjel pidi 2019. aasta aprilliks valmima vastavasisuline seaduseelnõu.⁴

Tehisintellekt või vähemalt automatiseeritud otsused on Eestis teataval määral kasutusel juba täna avalikus sektoris – näiteks kasutab Maksu- ja Tolliamet automatiseeritud süsteemi tulumaksudeklaratsioonide esmasel kontrollil,⁵ samuti toimub riskide hindamine käibemaksukohustuslaseks registreerimisel automaatselt.⁶ Sõltuvalt kontekstist, kus tehisintellekti rakendatakse – kas ettevõtja ja tarbija, kahe ettevõtte vahelises või avalikkuse ja üksikisiku vahelises suhtes –, kaasnevad selle rakendamisega erinevad võimalused ja väljakutsed.⁷ Samas ei ole autorile teadaolevalt Eestis koostatud ühtegi põhjalikumalt analüüsi selle kohta, kas ja kuidas automatiseeritud süsteemide ja/või tehisintellekti kasutamine avaliku halduse funktsioonide täitmisel on kooskõlas Eesti avaliku õiguse ja selle aluspõhimõtetega.

Magistritöö eesmärk on leida vastus küsimusele, kas ja millised on võimalused kehtivat õigust silmas pidades tehisintellekti tehnoloogiate rakendamiseks haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses ja haldusakti andmisel ning kuivõrd see eeldab kehtivate õigusaktide muutmist. Sellest lähtuvalt püstitas autor hüpoteesi, et haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses tehisintellekti kasutamine ei eelda kehtivate õigusaktide muutmist.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on töö jaotatud kolmeks peatükiks. Magistritöö esimeses peatükis avatakse esmalt tehisintellekti mõiste ning seejärel uuritakse erinevaid tehisintellekti haldusmenetluses rakendamise viise nii Eestis kui mujal maailmas. Viimaks kirjeldatakse esimeses peatükis lühidalt haldusmenetluse üldpõhimõtteid ja põhiseaduslikke printsiipe, millega käesoleva töö koostamisel töö eesmärki silmas pidades tuleb arvestada. Esimese peatüki eesmärk on anda lugejale ülevaade tehisintellekti mõistest ning tehisintellekti

⁴Riigikantselei kodulehekül. Eesti saab tehisintellekti strateegia. 27.03.2018. – <https://www.riigikantselei.ee/et/uudised/eesti-saab-tehisintellekti-strateegia> (16.01.2019).

⁵Maksu- ja Tolliameti kodulehekül. Tulumaksu tagastamine ja juurdemakse. – <https://www.emta.ee/et/eraklient/tulu-deklareerimine/tulumaksu-tagastamine-ja-juurdemakse> (16.01.2019).

⁶Maksu- ja Tolliameti kodulehekül. Ettevõtja saab käibemaksukohustuslase numbri nüüd automaatselt. – <https://www.emta.ee/et/uudised/ettevotja-saab-kaibemaksukohustuslase-numbri-nuud-automaatselt> (16.01.2019).

⁷The European Commission's High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI. Brussels, 18.12.2018, p 3. – <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai> (16.01.2019).

olemuslikest omadustest, samuti tehisintellekti haldusmenetluses ja haldusõiguses laiemalt rakendamise erinevatest näidetest.

Tehisintellekti omadustest ning rakendamisvõimalustest aru saamine on eelduseks tehisintellekti määratlevate omaduste ja haldusõiguse aluspõhimõtete ning haldusakti õiguspärasuse nõuete omavahelise kooskõla hindamiseks. Haldusmenetluse põhiseaduslike printsiipide käsitlemine esimeses peatükis loob täiendavalt ülevaate eeldustest, millega tuleb arvestada hiljem, kui analüüsitakse tehisintellekti kasutamise võimalikkust haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses ja haldusakti andmisel. Autor käsitleb halduse põhiseaduslikest printsiipidest seaduslikkuse, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ning hea halduse printsiipe, kuna haldusmenetluses ja haldusakti andmisel tehisintellekti kasutamist puudutav poleemika on kõige tihedamalt seotud just nimetatud printsiipidega.

Magistritöö teises peatükis analüüsitakse tehisintellekti haldusakti andmisele suunatud menetluses ja haldusakti andmisel kasutamise kooskõla haldusakti formaalse õiguspärasuse nõuetega, täpsemalt nõudega haldusorgani pädevusele ja nõudega haldusakti kontrollitavusele. Haldusorgani pädevuse nõude analüüsimisel hinnatakse muuhulgas ka seda, kas haldusorgani vastutuse osas on võimalik kohaldada kehtiva riigivastutuse seaduse sätteid juhul, kui haldusakt on antud tehisintellekti kasutades.

Autori valik analüüsida haldusakti põhjendamise nõudest veidi laiema tähendusega kontrollitavuse nõuet tuleneb tehisintellekti tehnoloogiate omapärast. Nimelt on tehisintellekti tehnoloogiate kasutamise juures lisaks antava haldusakti põhjendamisele oluline ka haldusaktini jõudmise protsessi jälgitavus, mistõttu on asjakohane just kontrollitavuse nõude analüüsimine. Magistritöö kolmandas peatükis analüüsitakse tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamise kooskõla haldusakti materiaalse õiguspärasuse nõuetega. Esmalt analüüsitakse kooskõla kaalutlusvigadeta haldusakti andmise nõudega ning seejärel vaadeldakse tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamise kooskõla Euroopa Liidu õigusest tulenevate isikuandmete kaitse sätetega.

Autor ei pea otstarbekaks ükshaaval kõiki haldusakti õiguspärasuse nõudeid tehisintellekti tehnoloogiate haldusmenetluses ja haldusakti andmisel kasutamise puhul hinnata, arvestades, et osa õiguspärasuse nõudeid on tehisintellekti tehnoloogiaid kasutades võimalik järgida ilma suuremate õiguslike takistusteta. Teises ja kolmandas peatükis tehtud valik analüüsivatest

formaalse ja materiaalse õiguspärasuse nõuetest põhineb asjaolul, et just valitud nõuete täitmise võimalikkus on autori hinnangul esmapilgul kõige küsitavam, kui haldusakti andmisel kasutatakse tehisintellekti. Kõnealuste haldusakti andmise nõuete täitmist võib täna eeldada peamiselt inimeselt, s.o ametnikult, kes mingi haldusorgani nimel haldusakti annab või andmata jätab. Just seetõttu vajavad vastavad haldusakti andmise nõuded analüüsi, mille tulemusena selguks, kas vastavaid nõudeid on võimalik täita ka juhul, kui inimese asemel osaleb haldusmenetluses või langetab haldusakti andmise või andmata jätmise otsuse tehisintellekt. Samas tunnistab autor, et ka käesolevas töös analüüsimata haldusakti õiguspärasuse nõuete täitmine tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamisel võib lähemal uurimisel vajada täiendavat analüüsi.

Magistritöö kirjutamisel tugineb autor tehisintellekti mõiste sisustamisel ning tehisintellekti haldusmenetluses kasutamise võimaluste kirjeldamisel peamiselt inglisekeelsetele avalikult kättesaadavatele materjalidele, kuna eesti keeles ei ole autorile teadaolevalt tehisintellekti kasutamist haldusõiguses üldisemalt ega konkreetselt haldusakti andmisel veel analüüsitud. Samuti on tehisintellekti mõiste käsitus inglisekeelses kirjanduses mitmekülgsem. Sealhulgas tugineb autor nii inglisekeelsetele teadustöödele, teiste riikide, kus vastavad küsimused on kohtupraktikas arutlusel olnud, kohtupraktikale ning asjakohastele artiklitele. Eesti keeles leidub küll avaliku õiguse valdkonnas Tartu Ülikooli magistrantide avaldatud magistritöid, mis on analüüsinud tehisintellektiga seonduvat, kuid need puudutavad üksnes tehisintellekti kasutamise lubatavust rahvusvahelise õiguse alusel⁸ ning kohtute töös.⁹ Viidatud teadustööde fookus on vastavalt kas tehisintellekti kasutamise kooskõlal rahvusvahelise õigusega või tehisintellekti kasutamise võimalikkusel kohtute töös, mitte aga tehisintellekti ja konkreetselt Eesti haldusõiguse, omavahelisel suhtel. Autorile teadaolevalt ei ole Eestis tehisintellekti haldusmenetluses rakendamise spetsiifikat puudutavaid vaidlusi kohtusse jõudnud, mistõttu ei tugine autor käesolevas magistritöös vastavas osas Eesti kohtupraktikale.

⁸Vt M. Kotsar. Autonoomsete relvasüsteemide võimaliku keelustamise alustest rahvusvahelises õiguses. Tartu 2017. – <http://dspace.ut.ee/handle/10062/56659> (14.01.2019); M. Vainer. Lahingdroonidega jõu kasutamine: lubatavus ja väljakutsed rahvusvahelisele õigusele. Tartu 2012. – <http://dspace.ut.ee/handle/10062/26173> (14.01.2019).

⁹M. Maksing. Kohtupraktika ühtlustamise võimalustest infotehnoloogiliste lahenduste abil. Tallinn 2017. – <http://dspace.ut.ee/handle/10062/56475> (14.01.2019).

Halduse põhiseaduslike printsiipide, haldusakti andmisele kohalduvate nõuete ning riigivastutuse analüüsimisel tugineb autor esmaste allikatenä Eesti õigusaktidele ning teisest allikatenä kohtupraktikale ja õiguskirjanduses väljendatud seisukohtadele (sh, kus võimalik, õigusaktide kommenteeritud väljaanded).

Töös kogutakse esmalt kirjanduse analüüsimise tulemusena infot tehisintellekti mõiste ning selle võimalike rakenduste kohta haldusmenetluses ja haldusõiguses laiemalt. Seejärel uuritakse tehisintellektile omaste tunnuste ning tehisintellekti haldusmenetluses rakendamise võimaluste sobivust valitud haldusakti andmise nõuetega, arvestades sealjuures haldusmenetluse põhiseaduslikke printsiipe. Tegemist on kvalitatiivse uurimusega, kus rakendatakse valitud allikate ning õigusaktide süsteemset analüüsi selgitamiseks välja tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamise koostõla kehtiva õigusega.

Magistritöö märksõnadeks on haldusõigus, intellektitehnika, tehisõpe, haldusaktid, andmetöötlus.

1. Tehisintellekt ja selle võimalikud rakendused haldusmenetluses

1.1. Tehisintellekti mõiste

Käesolevas peatükis avatakse tehisintellekti mõiste, mida läbivalt käesolevas magistritöös kasutatakse. Sealjuures tuleb arvestada, et puudub ühene definitsioon sellele, mida täpselt tehisintellekti mõiste endas hõlmab.¹⁰ Tehisintellekti mõiste defineerimine on magistritöö seisukohast keskse tähtsusega, kuna võimaldab piiritleda, millised on uurimisobjektile – tehisintellektile – omased tunnused (ja võimalikud piirangud), millest tuleb tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamise õigusliku analüüsi koostamisel lähtuda. Samuti aitab tehisintellekti mõiste defineerimine edaspidi käesoleva töö kontekstis mõista, mida peetakse silmas termini „tehisintellekt“ kasutamisel.

Tehisintellektiga seonduvat peetakse arvutiteaduste alaliigiks, mille eesmärk kõige laiemas tähenduses on arendada välja arvutid, mis on suutelised imiteerima tegevusi, mis on omased inimeste intellektile ja milleks on suutelised inimesed.¹¹ Sarnase tähenduse saab tehisintellektile omistada ka eesti keele seletavas sõnaraamatus sisalduvate definitsioonide alusel, mis selgitavad tehisintellekti kui „modelleeritud ajuprotsessidest tulenevat arvuti suutlikkust jäljendada inimese vaimset tegevust, tehisaru“ ning kui „arvutiteaduse ja -tehnika haru, mis uurib ajuprotsesside modelleerimist elektronarvutil ja vastavate arvutisüsteemide loomise meetodeid.“¹²

Sageli kitsendatakse tehisintellekti mõistet arvutiteaduse alaliigilt konkreetsemaid tehnoloogiaid hõlmavaks. Euroopa Komisjoni moodustatud kõrgetasemeline tehisintellekti ekspertgrupp (*High-Level Expert Group on Artificial Intelligence*, edaspidi AI HLEG) on

¹⁰B. W. Wirtz, J. C. Weyerer, C Geyer. Artificial Intelligence and the Public Sector – Applications and Challenges. – International Journal of Public Administration 2018, p 3. –<https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103> (23.01.2019). Vt ka K. Turk, M. Pild, lk 12.

¹¹K. Hammond. What is artificial intelligence? 10.04.2015. – <https://www.computerworld.com/article/2906336/emerging-technology/what-is-artificial-intelligence.html> (17.11.2018).

¹²Eesti keele seletav sõnaraamat. Tehisintellekt. – <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=tehisintellekt&F=M> (30.11.2018).

tehisintellektile andnud pigem laia tähenduse. AI HLEG mõistab tehisintellekti all inimeste loodud süsteeme, millele on antud teatav ülesanne, mis tajuvad oma füüsilist või digitaalset keskkonda, tõlgendavad kogutud struktureeritud või struktureerimata andmeid ning lähtudes kogutud teabest otsustavad, millised on sobivaimad tegevused (arvestades varasemalt määratletud parameetreid) saavutamaks neile antud ülesannet.¹³ Sealjuures viitab AI HLEG, et tehisintellekti süsteemid on loodud õppima ja kohandama oma käitumist analüüsides nende tegevuse tagajärjel keskkonnas toimuvaid muutuseid.¹⁴ Tehisintellekti tehnoloogia võib hõlmata masinõpet, sensoorse tagasiside süsteeme ning automatiseerimist.¹⁵ Sageli on tehisintellekti tehnoloogia osa mingist laiemast süsteemist või tehnoloogiast, mitte eraldiseisev süsteem.¹⁶

Kitsamalt võttes on tehisintellekti käsitletud kui masinõppe algoritmi, mis suudab lahendada teatud ülesandeid.¹⁷ Masinõpet on omakorda defineeritud kui selliste meetodite kogumit, mis suudavad automaatselt tuvastada andmetes mustreid ning kasutada vastavaid mustreid, et teha täiendavaid ennustusi või muid otsuseid ebakindlates olukordades.¹⁸

Masinõppe erinevaid vorme on laiemas tähenduses kolm: juhendatud õpe, juhendamata õpe ja stiimulõpe.¹⁹ Juhendatud õpe on kõige levinum masinõppe vorm, kus lihtsustatult on algoritmile ette antud väärtus x ning algoritmil tuleb arvestades vastava väärtuse parameetreid ennustada, millisesse eelnevalt defineeritud hulka y vastav sisend kuulub. Kui juhendatud õppe algoritmil on piisavalt palju algandmeid, mille põhjal väärtuse x kuuluvust teatud hulka

¹³The European Commission's High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (viide 7), p iv; AI HLEG on 8. aprillil 2019 avaldanud ka dokumendi, kus nimetatud kolm tehisintellekti omadust – tajumine, tõlgendamine, tegutsemine – on täpsemalt lahti seletatud, vt High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. A definition of AI: Main capabilities and scientific disciplines. Brussels, 08.04.2019, pp 2-3. – <https://ec.europa.eu/futurium/en/ai-alliance-consultation> (13.04.2019).

¹⁴The European Commission's High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (viide 7), p iv.

¹⁵A. Thierer et al. Artificial Intelligence and Public Policy. – Mercatus Center at George Mason University 2017, p 10. – <https://www.mercatus.org/publication/artificial-intelligence-public-policy> (22.01.2019).

¹⁶High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (viide 13), p 1.

¹⁷*Ibid*, p 3.

¹⁸K. P. Murphy. Machine Learning. A Probabilistic Perspective. Cambridge: The MIT Press 2012, p 1.

¹⁹*Ibid*, p 2.

ennustada, siis suudab vastav algoritm õigesti ennustada näiteks seda, kus asuvad fotol inimeste näod või muud objektid, millal on e-kiri tõenäoliselt rämpspost jne.²⁰

Juhendamata õppe algoritmile antakse üksnes sisendandmed, kuid ei määrata ära, mida algoritm andmemassiivist otsima peab. Juhendamata õpet nimetatakse teisisõnu ka teadmiste avastamise meetodiks, selle abil tuvastab algoritm andmemassiivis regulaarsuseid ehk mustreid, mida on võimalik rakendada erinevates eluvaldkondades. Näiteks kasutatakse juhendamata õpet e-kaubanduses, kus kasutajad jaotatakse gruppidesse nende varasemate ostude või külastatud veebilehtede statistika alusel (eesmärgiga edastada erinevatele gruppidele konkreetselt neile suunatud reklaame), samuti on juhendamata õppe meetodil üles ehitatud Netflixi filmisoovituste algoritm.²¹

Stiimulõppe algoritm õpib läbi erinevate tegevuste tasustamise või karistamise.²² Stiimulõppe algoritmi eesmärk on saada positiivset tagasisidet, seega jätkab stiimulõppe algoritm tegevusi, millega kaasneb tasu ning ei jätku tegevusi, mille tagajärjel saadud tagasiside on negatiivne.²³ Stiimulõpet on senini kasutatud tehisintellektile mängude õpetamisel²⁴, kus soovitud tegevuste puhul n-ö tasustatakse algoritmi (nt antakse õige käigu eest punkte või võimaldatakse edasi mängida selle asemel, et mäng saaks läbi).²⁵

Igal kirjeldatud masinõppe kolme vormi on omakorda võimalik rakendada erinevate ülesannete täitmiseks koos teiste masinõppe meetoditega. Nii näiteks on sügavõppe, mis toetub neurovõrkude tehnoloogiale, võimaldanud hüppeliselt edendada juhendatud, juhendamata ja stiimulõppe eesmärkide saavutamist.²⁶ Näiteks põhineb sügavõppel kõnetuvastustehnoloogiate

²⁰E. Nõlv. Eesti õigusteadlaste päevad: EESTI VABARIIK 100 – KAASAEGNE RIIK. Tehisintellekt juristi teenistuses. 04.10.2018, 6:10. – <https://www.uttv.ee/naita?id=27586> (17.11.2018).

²¹K. P. Murphy, p 11, 14.

²²*Ibid*, p 2.

²³High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (viide 13), p 4.

²⁴Kõige säravamaks stiimulõppe näiteks seni on AlphaZero algoritm, mis suutis üksnes mängureegleid teades katse-eksitus meetodil, st stiimulõpet rakendades, 24 tunniga saavutada inimvõimekust ületava taseme males, shogi ja Go mängudes. Vt D. Silver et al. Mastering Chess and Shogi by Self-Play with a General Reinforcement Learning Algorithm. 05.12.2017. – <https://arxiv.org/pdf/1712.01815.pdf> (30.11.2018).

²⁵E. Nõlv.

²⁶Y. LeCun, Y. Bengio, G Hinton. Deep learning. Nature 2015, Vol 521, p 436.

võimekus ära tunda tavakõnes esitatud mõtteid,²⁷ samuti loomuliku kõne töötlemise tehnoloogiad, mille eesmärk on teisendada inimeste keel ja keelekasutus masintöödeldavasse vormi.²⁸ Sealjuures kasutatakse nimetatud tehnoloogiate väljatöötamisel erinevaid masinõppe vorme erinevate ülesannete täitmiseks paralleelselt, mille tulemusena saab rääkida ka sellistest masinõppe alamkategoriatest nagu pooljuhendatud õpe (ingl k *semi supervised learning*) ja mitme ülesande paralleelselt lahendamisele tuginev õpe (ingl k *multitask learning*).²⁹

Masinõppe algoritmid kasutavad erinevaid matemaatilisi lahendusi jõudmaks soovitud tulemuseni, kuid neid kõiki iseloomustavad korduvad päringud andmekogudesse, mille tulemusena modifitseeritakse või keskmistatakse algoritmide algseid ennustusi, et optimeerida neile seatud kriteeriumeid.³⁰ Kuigi masinõppe algoritmid on tuntud ja hinnatud just seetõttu, et nad on täpsed ja madala veamääraga võrreldes klassikaliste statistilise analüüsi meetoditega, käib masinõppe algoritmidega kaasas teatav teadmatus. Nimelt ei ole masinõppe algoritmi kasutajal võimalik teada, milliseid konkreetseid seoseid eri väärtuste vahel algoritm oma ennustuste juures arvestab ega millistes kombinatsioonides ning järjekorras ta neid seoseid arvestab. Masinõppe algoritme on kirjeldatud fenomeni tõttu kirjanduses võrreldud musta kastiga, mille sees toimuvat pole võimalik vaadelda. Mustas kastis toimuvaid protsesse ei saa võrreldes klassikalise statistilise mudeldamisega intuiitiivselt või kausaalsete seoste abil kirjeldada.³¹

Sageli jaotatakse tehisintellekt veel omakorda tugevaks (üldiseks) tehisintellektiks ning nõrgaks (kitsaks) tehisintellektiks.

²⁷Apple'i korporatsiooni poolt välja töötatud kõneassistent Siri teenuse parandamiseks on alates 2014. aastast kasutatud just sügavõpet, vt S. Levy. The brain is here – and it's already inside your phone. 24.08.2016. – <https://www.wired.com/2016/08/an-exclusive-look-at-how-ai-and-machine-learning-work-at-apple/> (30.11.2018).

²⁸R. Collobert, J. Weston. A Unified Architecture for Natural Language Processing: Deep Neural Networks with Multitask Learning. – Proceedings of the 25th international conference on Machine learning 2008, p 160. – <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=1390177> (21.01.2019).

²⁹R. Collobert, J. Weston, p 160.

³⁰C. Coglianese, D. Lehr. Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era. The Georgetown Law Journal 2017, Vol 105, p 1157.

³¹*Ibid*, p 1159, 1199.

Oxfordi ülikooli Inimkonna Tuleviku Instituudi professori Nick Bostromi nägemuse kohaselt omab üldine tehisintellekt tervet mõistust (ingl. k *common sense*), õppimis-, selgitamis- ning planeerimisvõimet, mille abil on sellisel tehisintellektil võimekus toime tulla keeruliste informatsiooni töötlemise olukordadega erinevates olemasolevates ja abstraktsetes valdkondades.³² Sealjuures on hetkel maailmas olemas vaid kitsas valdkonnas kognitiivset võimekust omavad süsteemid (näiteks kõnetuvastusrobotid, digitaalsed kõneassistendid nagu Apple'i korporatsiooni poolt väljaarendatud Siri, näotuvastusrobotid, pommirobotid jne) ning eelkirjeldatud kriteeriumitele vastavat üldise probleemilahendamise võimekusega süsteemi ei ole veel suudetud luua.³³ Tinglikult öeldes on hetkel olemas vaid nõrk tehisintellekt ning tõenäoliselt jääb tehisintellekti võimekus lähikümneanditel kitsaks ja spetsiifiliseks.³⁴

Nõrk tehisintellekt suudab teatud valdkonnas küll saavutada inimtegevusega võrreldes sama eesmärgi (näiteks võita malemäng, tuvastada isik vms), kuid viis, millega tehisintellekt selle tulemuseni jõuab, ei imiteeri inimese intellektile omast protsessi.³⁵ Samas on teadusringkondades avaldatud arvamust, et korporatsiooni Alphabet tütarfirma DeepMind arendatud tehisintellekti rakendus AlphaGo Zero on oma arengult üleminekufaasis kitsa ehk nõrga tehisintellekti staatusest üldise tehisintellekti staatusesse.³⁶

Tehisintellekti kiire arengu taga on arvutite üha kasvav andmetöötlemisvõimsus ning andmete talletamise kulu pidev langemine.³⁷ Suurandmed (ingl. k *Big Data*) on aluseks näiteks erinevatele sügavõppe vormidele ennustuste täpsuse arendamiseks.

Käesolevas magistritöös kasutatakse terminit „tehisintellekt“ viitamaks täna eksisteerivatele tehisintellekti vormidele, st eelkõige nõrgale tehisintellektile. Sealjuures on sageli raske

³²N. Bostrom. *Superintelligence. Paths, Dangers, Strategies*. Oxford: Oxford University Press 2014, p 4.

³³*Ibid*, lk 19.

³⁴A. Thierer et al, p 10.

³⁵D. M. Katz. Quantitative legal prediction—or—how I learned to stop worrying and start preparing for the data-driven future of the legal services industry. – *Emory Law Journal* 2013 Vol 62, p 918.

³⁶B. W. Wirtz, J. C. Weyerer, C. Geyer, p 4.

³⁷D. M. Katz, lk 913. Mitmed eraettevõtted lõikavad kasu suurandmete algoritmilise analüüsi tulemusena saavutatud efektiivsuse kasvust, mis võimaldab tänu andmete mahule tehisintellekti tehnoloogiatel teha targemaid ja rohkem konteksti arvestavaid otsuseid. Vt C. Coglianese, D. Lehr, p 1156.

eristada tehisintellekti lihtsalt tarkvaralahendusest.³⁸ Käesoleva magistritöö huvides võidakse tehisintellekti tehnoloogiana käsitleda ka selliseid tarkvaralahendusi, mis võimaldavad haldusorganil teha automatiseeritud otsustusi ilma inimese sekkumiseta, kuid mis ei pruugi tingimata ulatuslikult rakendada masinõpet või masinmõtlemist. Seda eelkõige seetõttu, et autoril ei ole võimalik veenduda iga haldusorganite poolt kasutusel oleva (või planeeritava) süsteemi täpsetes omadustes ning lõplikult määratleda, kas täna kasutatakse haldusorganite poolt üksnes uuenduslikke tarkvaralahendusi või ka masinõppe algoritme. Samas tehakse mõlemal juhul otsuseid automatiseeritult ning kerkivad sarnased kaalutlused seonduvalt kooskõlaga haldusõiguse põhimõtetega. Seega on käesolevas töös eristatud automatiseeritud töötlemisel põhinevaid otsustusi seal, kus võimalik, kuid teatavatel juhtudel võib automatiseeritud töötlemisel põhinevaid otsuseid olla käsitletud ka tehisintellektina.

Ka tehisintellekti tehnoloogiate võimalikud arenguvõimalused ning nendega kaasnevad mõjud üldise probleemide lahendamise võimekusega tehisintellekti haldusmenetluses rakendamisele on kindlasti avaliku õiguse seisukohast olulised. Siiski ei mahu selliste võimaluste analüüsimine käesoleva magistritöö raamidesse.

1.2. Tehisintellekti võimalikud rakendused haldusmenetluses

Käesolevas peatükis käsitletakse tehisintellekti tehnoloogiate võimalikke rakendusviise haldusmenetluses. Lähtuvalt tehisintellekti tehnoloogia rakendusviisist haldusorgani töös – kas haldusmenetluse raames, konkreetset haldusakti andmisel või mõnel muul viisil – kirjeldatakse valdkondi, kus Eestis ja mujal maailmas avalikus halduses tehisintellekti tehnoloogiaid käesoleva magistritöö kirjutamise aja seisuga kasutatakse. Näidete loetelu, mida käesolevas töös vaadeldakse, ei ole ammendav, kuid on autori hinnangul magistritöö eesmärki silmas pidades piisav. Tehisintellekti tehnoloogiate võimalikest haldusmenetluses rakendamise viisidest ülevaate andmine aitab luua konteksti, millistes olukordades tuleb juba praegu, kuid

³⁸Nick Bostrom viitab tehisintellekti ja tarkvara erinevusi analüüsid, et kui miski, mida varem peeti tehisintellektiks, töötab, siis ei kutsuta seda enam tehisintellektiks. Vt N. Bostrom, p 19.

ka lähitulevikku silmas pidades, analüüsida tehisintellekti tehnoloogiate haldusmenetluses ja haldusakti andmisel kasutamise kooskõla kehtiva õigusega.

Tehisintellekti tehnoloogiate haldusmenetluses rakendamise viiside uurimisel on esmalt oluline eristada tehisintellekti tehnoloogiaid ning automatiseeritud andmetöötlust. Piir tehisintellekti tehnoloogia ning lihtsalt algoritmil põhineva automatiseeritud andmetöötluse vahel on õrn.

Andmete automatiseeritud töötlemine ning automatiseeritud töötlemise tulemusena saadud andmetele tuginevad otsused ning pakutavad teenused on avalikus sektoris juba päris levinud. Üheks selliseks näiteks, kus haldusotsus tehakse tuginedes algoritmi poolt eelnevalt automatiseeritult töödeldud andmetele, on e-keskkond ARNO, mida Tartu linna haridusosakond kasutab esimesse klassi minevatele lastele elukohajärgsete koolide määramiseks. Vastav programm määrab igale kooliminevale lapsele elukohajärgse põhikooli, arvutades lapse elukohta ning kaardiandmeid kasutades välja iga lapse kodu kauguse kõigist piirkonna põhikoolidest. Lapsele määratakse koolikoht tema elukohale kõige lähemal asuvas põhikoolis.³⁹ Kui aga automatiseeritud töötlemise osaks on mõni masinõppe algoritm, mis määrab ise ning pidevalt täpsustab kriteeriumeid, mille alusel otsuseid tehakse, siis on tegemist tehisintellekti tehnoloogia rakendamisega.

Kuigi avalikus sektoris tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine ei ole erasektoris tehisintellekti tehnoloogiate arengu ning kasutuselevõtmise tempoga sammu pidanud, on tehisintellekti tehnoloogiate rakendusviisid avalikus sektoris sarnased selle rakendustele erasektoris.⁴⁰ Tehisintellekti avalikus halduses kasutamisel saab eristada tehisintellekti kasutamist avaliku halduse korraldatavate teenuste pakkumisel ning tehisintellekti kasutamist haldusmenetluses.

³⁹Siiski on haldusakt, millega lapse koolikoht määratakse, antud ametniku poolt, kes üksnes arvestab kasutatud algoritmi tulemusi. Vt Põhihariduse omandamise võimalused Tartu linnas. Tartu linna koduleht. – <https://www.tartu.ee/et/Pohihariduse-omandamise-v%C3%B5imalused#Elukohaj%C3%A4rgse-p%C3%B5hikooli-m%C3%A4%C3%A4ramine-I-klassi-astumisel> (04.01.2019).

⁴⁰H. Mehr. Artificial Intelligence for Citizen Services and Government. – Harvard Ash Center for Democratic Governance and Innovation 2017, p 6. – https://ash.harvard.edu/.../artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf (23.01.2019).

Esimesel juhul kasutatakse tehisintellekti tehnoloogiaid tõhustamaks selliseid avalikke teenuseid, mille pakkumise kohustus on pandud haldusorganitele, kuid mis tingimata ei hõlma endas haldusotsuste tegemist haldusväliste isikute suhtes.

Üheks näiteks tehisintellekti tehnoloogiate kasutamisest avalike teenuste pakkumisel on isesõitvate busside rakendamine – näiteks avaldas Tallinna Transpordiamet 2019. a jaanuaris hanke isejuhtiva busi hankimiseks, mis kuni ühe aasta vältel hakkab vedama isikuid Tallinna teedel ühest punktist teise. Sama projekti raames rakendatakse isejuhtivaid busse linnatranspordis ka Norras ja Soomes.⁴¹ Samuti ilmestab tehisintellekti kasutamist avaliku halduse teenuste tõhustamisel mitmes Hiina linnas testitud tehisintellektipõhine platvorm, mis võimaldab märgatavalt tõsta riiklike teenuste pakkumise kvaliteeti ning vähendada seeläbi riiklike teenuseid kasutavate isikute ooteaega. Teenusekvaliteedi kasvu ning ooteaegade vähenemist võimaldas kirjeldatud juhul masinõppe algoritm, mis jaotab sotsiaalkindlustusjuhtumeid avalike teenistujate vahel, arvestades avalike teenistujate kompetentsi, ülesannete täitmise kiirust ning töökoormust, tõhustades seeläbi erinevate avalike institutsioonide koostööd nõudvate ülesannete täitmise protsessi.⁴²

Tehisintellekti tehnoloogiaid on rakendatud halduskoormuse vähendamise ning üksikisikute ja haldusorganite vahelise suhtluse parandamiseks ka vestlusrobotites kohaliku omavalitsuse tasandil isikute levinumatele küsimustele vastamiseks, rutiinsete päringutega tegelemiseks, dokumentide eeltäitmiseks, väljaotsimiseks ning tõlkimiseks.⁴³ Samuti on tehisintellekti tehnoloogiaid edukalt rakendatud tuvastamaks kõrge kuritegevuse riskiga ühistranspordipeatuseid. Kirjeldatud meetodil on kõrge potentsiaal rakendamiseks avaliku

⁴¹J. M. Mandri. Tallinna Transpordiamet paneb Kadriorgu sõitma isejuhtiva busi. 22.01.2019. – http://forte.delfi.ee/news/auto/tallinna-transpordiamet-paneb-kadriorgu-soitma-isejuhtiva-bussi?id=85091231&fbclid=IwAR2rKEkVFkApZ40Ed3y4IgZQQH16v3FmeyAh3Qu7T_nFpzjSz0iasyogPYs (25.01.2019).

⁴²Y. Zheng et al. SmartHS: An AI Platform for Improving Government Service Provision. –The Thirtieth AAAI Conference on Innovative Applications of Artificial Intelligence 2018, pp 7704 – 7705. Ka Mehhiko valitsus on algatanud sarnase projekti, mille raames masinõppe algoritme kasutatakse inimeste petitsioonide klassifitseerimiseks ning klassifikatsiooni alusel õigele ametkonnale edastamiseks, vt H. Mehr, p 8.

⁴³H. Mehr, p 8; B. W. Wirtz, J. C. Weyerer, C Geyer, pp 5 – 6.

halduse, linnaplaneerimise ja ühistranspordi haldamise valdkondades linna tegevuste ning teenuste planeerimisel.⁴⁴

Käesolev magistritöö aga ei keskendu haldusorgani korraldatavate teenuste pakkumisel või teenuste pakkumise protsessi tõhustamisel tehisintellekti tehnoloogiate kasutamisega kaasnevale poleemikale (sh eelkõige turvalisuse ning privaatsusega seonduvad küsimused).

Teisel juhul kasutatakse tehisintellekti tehnoloogiaid vähemal või rohkemal määral haldusmenetluse instrumendina, mille õiguspärasuse uurimisele käesolev magistritöö keskendub. Haldusmenetluses tehisintellekti tehnoloogiate rakendamisel saab eristada tehisintellekti tehnoloogiate haldusakti andmisel kasutamist abistava töövahendina ning konkreetselt haldusakti andmise vahendina.

Tehisintellekti tehnoloogiaid kasutatakse sageli näiteks haldusorgani ülesannete täitmist toetava analüütilise vahendina. Ameerika Ühendriikides kasutatakse erinevate linnade poolt masinõppe tehnoloogiaid teatavate linna kohustuste täitmisel oluliste asjaolude kindlakstegemiseks nagu näiteks inspeksiooni vajavate restoranide või varisemisohhtlike hoonete tuvastamine.⁴⁵ Tehisintellekti tehnoloogiaid kasutab oma ülesannete täitmise tõhustamise eesmärgil ka Ameerika Ühendriikide Maksuamet (*Internal Revenue Service*), mis rakendab masinõppe algoritme auditeerimise ja täitemenetluse ülesannete täitmisel. Ameerika Ühendriikide maksuamet hindab näiteks väikeettevõtete ja füüsilisest isikust ettevõtjate puhul maksude tasumisest kõrvalehoidumise riski masinõppe algoritmi abil.⁴⁶ Ameerika Ühendriikide Toidu- ja Raviamet (*Food and Drug Administration*) on uurinud võimalust kasutada masinõppe vorme eesmärgiga saada infot vahendite tehniliste rikete, veateadete ja muude kõrvaliste mõjude esinemisest analüüsides meditsiiniseadmete raporteid.⁴⁷ Keskkonnaalaselt on neurovõrkude tehnoloogial põhinevat tehisintellekti edukalt rakendatud põhjavee veetaseme kõikumiste jälgimisel ning veetaseme kõikumise ennustamisel.⁴⁸

⁴⁴G. N. Kouziokas et al. The application of artificial intelligence in public administration for forecasting high crime risk transportation areas in urban environment. – *Transportation Research Procedia* 2017, Vol 24C, p 472.

⁴⁵C. Coglianese, D. Lehr, p 1161.

⁴⁶C. Coglianese, D. Lehr, p 1163.

⁴⁷*Ibid*, p 1163.

⁴⁸G. N. Kouziokas, A. Chatzigeorgiou, K. Perakis. Artificial intelligence and regression analysis in predicting ground water levels in public administration. – *European Water* 2017 Vol 57.

Kõigil eelkirjeldatud juhtudel täidavad tehisintellekti tehnoloogiad olulist rolli haldusorgani (piiratud) ressursside efektiivsemalt jaotamisel ning võivad olla aluseks haldusmenetluses tehtud otsustele. Siiski ei täida eelkirjeldatud juhtudel tehisintellekti tehnoloogia sisuliselt haldusorgani ülesandeid, mis omavad ka haldusvälist mõju, st ei teosta inspeksioone, väljasta maksuotsuseid ega vasta päringutele.

Tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine võib mängida teatavat rolli ka haldusmenetluse alustamisel. Kui üldjuhul algab haldusmenetlus üksnes isiku taotluse alusel, siis sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on sotsiaalvaldkondades sotsiaalseadustiku üldosa seaduse⁴⁹ § 23 lg 4 alusel lubatud infotehnoloogiliste vahendite (s.o algoritmide) abil analüüsida isikute vastavust toetuste ja hüvitiste saamise tingimustele ning positiivse andmekoosseisu korral pakkuda isikutele mõnd toetust või hüvitist omaalgatuslikult.⁵⁰ Tegemist on isiku teavitamisega tema õigusest, mida tuleb käsitleda haldusmenetluse toiminguna. Teavitusele järgneb toetuse või hüvitise väljamaksmisele suunatud haldusmenetlus üksnes siis, kui isik oma õigust realiseerida soovib. Samas on sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskirjas viitega sotsiaalseadustiku eriosadele mainitud ka võimalust isikule hüvitist anda ilma isiku konkreetse taotluseta, st automaatselt.⁵¹

Seega võimaldab sotsiaalseadustiku üldosa seadus vastava eriseaduse olemasolul maksta isikutele toetuseid või hüvitisi üksnes sotsiaalkaitse infosüsteemis kajastuva informatsiooni põhjal. Sellisel juhul antaks toetuse, hüvitise vms määramise otsus haldusorgani poolt sisuliselt automaatselt juhul, kui infosüsteem tuvastab, et toetuse maksmise eeldused on täidetud. See, kas konkreetsel juhul eeldab sotsiaaltoetuse maksmise eelduste täidetuse tuvastamine masinloetava üheselt mõistetava informatsiooni töötlemist või muus vormis info töötlemist ning seaduse tõlgendamist, määrab, kas automaatselt hüvitiste määramise otsuste tegemine hõlmab tehisintellekti tehnoloogiaid või mitte.

Kui eelnevalt kirjeldatud juhtudel kasutatakse tehisintellekti tehnoloogiaid haldusmenetluses kui üht töövahendit ning lõppastmes teevad õiguslikku tähendust omavad toimingud ja otsused

⁴⁹RT I, 30.12.2015, 3.

⁵⁰Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri. 93 SE, lk 64. –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/53b62cd5-d4a1-40b4-b23e-d3bf2d0fa7fa/Sotsiaalseadustiku%20%C3%BCldosa%20seadus>.

⁵¹*Ibid*, lk 67.

üldjuhul siiski ametnikud, siis on näiteid ka sellest, kus rakendatav tehisintellekti tehnoloogia annab haldusakti iseseisvalt.

1. jaanuaril 2019 jõustus maksukorralduse seaduse⁵² § 46², mille esimese lõike kohaselt võib maksuhaldur anda haldusakti ja dokumendi automatiseeritult, ilma maksuhalduri ametniku vahetu sekkumiseta. Maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on automatiseeritud haldusakti või dokumendi väljaandmise võimaldamise eesmärk kiirendada ja kaasajastada maksuhalduri ja maksukohustuslase suhtlemisviisi ning võimaldada e-teenuste kasutamist ja edasiarendamist.⁵³ Vastavalt maksukorralduse seaduse § 46² lg-le 4 ja rahandusministri 19.12.1002 määruse nr 149 „Maksuhaldurile elektroonilisel teel esitatavate dokumentide vormingu- ja allkirjanõuded ning muud elektroonilisele teabevahetusele esitatavad nõuded maksumenetluses ja riigi-, valla- ning linnaasutuste poolt elektroonilisel teel esitatavate deklaratsioonide ja muude dokumentide nimekiri“ (01.01.2019 jõustunud redaktsiooni) §-le 7¹ võib riiklike maksude maksuhaldur automaatse haldusakti ja dokumendina anda:

- 1) korralduse deklaratsiooni esitamiseks ja selles esinevate puuduste kõrvaldamiseks;
- 2) käibemaksukohustuslaste registris registreerimise ja kustutamise otsuse;
- 3) käibemaksugrupina registreerimise ja registrist kustutamise otsuse;
- 4) maksuvõla tasumise ajatamise otsuse ja automaatse haldusaktina antud maksuvõla tasumise ajatamise otsuse kehtetuks tunnistamise otsuse;
- 5) intressinõude;
- 6) enammakse tagastamise otsuse;
- 7) sundtäitmise otsuse;
- 8) krediidiasutustele edastavad arestimisdokumendid;
- 9) maksuteate;
- 10) tõendi.

⁵²RT I, 07.12.2018, 5.

⁵³Maksukorralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 675 SE, lk 31. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6bca2238-c979-4838-a441-a3953ba14796/Maksukorralduse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>.

Seega on maksukorralduse seadusega loodud seaduslik alus automatiseeritud haldusaktide andmiseks. Maksu- ja Tolliameti infosüsteem väljastab automatiseeritud haldusakti omal algatusel teatud tingimuste täidetuse korral ilma, et infosüsteemi otsust kontrolliks või kinnitaks ükski ametnik. Siinkohal peab siiski märkima, et tõenäoliselt on kirjeldatud automatiseeritud haldusaktide näol tegemist pelgalt automatiseeritud töötlusel põhinevate otsustega, mille andmisel ei rakendata tehisintellektile omaseid tehnoloogiaid. Samas ei saa välistada, et vastav tehisintellekti tehnoloogiale omane element on, või saab tulevikus olema, ka Maksu- ja Tolliameti süsteemide osa.

Eelviidatud automatiseeritud maksuhalduri väljastatavate haldusaktide loetelu sisaldab peamiselt selliseid maksuhalduri otsuseid, mille puhul maksuhalduri kaalutusõigus, kas ja millal otsus teha või see tegemata jätta, on selgelt piiritletud.⁵⁴ Madalmaades kasutatakse masinõppe algoritme aga selliste haldusaktide andmisel, kus haldusorganil on märgatav kaalutusruum otsustamiseks, kas väljastada haldusakt või mitte. Madalmaades kasutatakse tehisintellektipõhist programmi AERIUS eesmärgiga määrata kindlaks lämmastiku atmosfääri sadestumise määr, jälgida lämmastiku sadestumise arenguid ning prognoosida lämmastiku sadestumise eeldatavaid arenguid. Lämmastiku atmosfääri sadestumise mõõtmisel AERIUS programmiga on oluline roll selliste majandustegevuste loamenetluses, mille tulemusena atmosfääris lämmastiku sade tõenäoliselt kasvab. AERIUS programmi kalkulaator põhineb osaliselt automatiseeritud otsustel ning kalkuleerib konkreetset juhul asjakohastest saasteallikatest lähtuvate sademete hulga, mille põhjal hindab muuhulgas, kas teatud põllumajanduslase tegevusega alustamine võib omada Natura 2000 alale kahjulikku või märkimisväärset mõju.⁵⁵

Sisuliselt kasutatakse AERIUS programmi selleks, et hinnata, kas teatud majandustegevusega alustamine eeldab tegevusluba valdkonnas, kus vastava tegevuse tulemusena vabaneb atmosfääri lämmastikku, samuti kas vastava loa võib konkreetsele ettevõtjale väljastada.⁵⁶ Ka Eestis kasutatakse tehisintellekti tehnoloogiat avalikus sektoris haldusakti andmise protsessis – Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti programm SATIKAS tuvastab

⁵⁴Maksukorralduse seaduse muutmise seletuskiri, lk 32.

⁵⁵Raad van State. 17.05.2017. 201600614/1 / R2, 201600617/1 / R2, 201600618/1 / R2, 201600620/1 / R2, 201600622/1 / R2 and 201600630/1 / R2, p 6.12 – 6.13. – <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=91207> (14.01.2019).

⁵⁶*Ibid*, p E.

Euroopa Kosmoseagentuuri satelliidiandmeid kasutades biomassi muutumist jälgides, kas toetust taotlev põllumajandusettevõtja on oma rohumaid niitnud. SATIKAS programmi kaudu saadud informatsioon on Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti poolt toetusetaotluse rahuldamise otsuse tegemisel peamiseks sisendiks.⁵⁷

Hiinas kasutavad IBM-i arvutiteadlased keerulisi mudeleid ja masinõpet ennustamaks Pekingi linna õhusaaste taset ning analüüsivad sealjuures, milline oleks õhusaaste vähendamise eesmärgil tehaste ajutise sulgemise majanduslik mõju. Arvestades Pekingi õhusaaste probleemi tõsidust, ei ole välistatud, et tuginedes IBM-i teadlaste poolt väljaarendatud meetodikale otsustavad riiklikud asutused Hiinas tulevikus vähendada teedel sõitvate autode hulka või ajutiselt sulgeda tehaste töö eesmärgiga parandada Pekingi õhukvaliteeti.⁵⁸ Sellisel juhul oleks nii üksikisikute kui ettevõtjate õiguseid selgelt piiravate otsustuste aluseks IBM-i teadlaste väljaarendatud masinõppe algoritmide ennustused ning mudelid.

Eelnevast võib üldistavalt järeldada, et tehisintellekti kasutatakse haldusmenetluses töövahendina nii Eestis kui välismaal, mh maksumenetluses haldusaktide andmisel või riskikäitumise hindamisel. Tehisintellekti kasutamine haldusmenetluses on perspektiivikas sotsiaalkaitse valdkonnas. Sellel on selge roll kohalike omavalitsuse kohustuste täitmise ning nende poolt pakutavate teenuste pakkumise tõhustamise juures. Tehisintellekti tehnoloogiaid kasutatakse maailmas tooteohutuse edendamise eesmärgil, keskkonnamõju hindamise menetluses ja isegi keskkonnalubade väljastamise otsustamisel. Tegemist on haldustegevuse laia spektriga ning on mõistlik eeldada, et tehisintellekti tehnoloogiate haldusmenetluses rakendamise viiside hulk on kirjeldatust suurem ning kasvab edaspidi veel. Seetõttu on oluline analüüsida, kas tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine haldusmenetluses üldiselt, aga ka konkreetselt haldusakti andmisel, on kooskõlas kehtiva Eesti õiguse ning selle aluseks olevate põhimõtetega.⁵⁹

⁵⁷Krattide kasutuslood. – <https://www.kratid.ee/kasutuslood> (19.02.2019).

⁵⁸W. Knight. Can Machine Learning Help Lift China's Smog? 28.03.2016. – <https://www.technologyreview.com/s/600993/can-machine-learning-help-lift-chinas-smog/> (14.01.2019).

⁵⁹Olgu mainitud, et käesoleva magistritöö raames ei käsitleta pikemalt tehisintellekti tehnoloogiate avalike teenuste pakkumisel rakendamise võimalusi ning nendega seonduvaid väljakutseid (sh turvalisus- ja privaatsusküsimusi), vaid keskendutakse eelkõige tehisintellekti tehnoloogiate haldusmenetluses rakendamise võimalustele.

1.3. Haldusmenetluse põhiseaduslikud printsiibid

Analüüsid haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogiate kasutamise kooskõla kehtiva õigusega, tuleb veenduda ka selles, et tehisintellekti kasutamine ei oleks vastuolus ühegi põhiseadusest tuleneva printsiibiga. Haldusakti andmisel tehisintellekti kasutamise vastuolu põhiseaduse tasandil kehtestatud printsiipidega seaks tugevalt kahtluse alla, kas tehisintellekti kasutamine saab üldse olla õiguspärane. Seega annab käesolev magistritöö peatükk ülevaate asjakohastest olulisematest haldusmenetluse põhiseaduslikest printsiipidest. Magistritöö teises peatükis analüüsitakse haldusakti andmisel tehisintellekti kasutamise kooskõla haldusakti andmise nõuetega, mille raames käsitletakse ka sellise tegevuse kooskõla käesolevas peatükis nimetatud põhiseaduslike printsiipidega. Seejuures ei käsitleta selliseid materiaalõiguslikke põhiõiguseid, mida haldusmenetluse tulemusel võidakse antava haldusaktiga riivata, kuid mis erinevad sõltuvalt konkreetsest haldusõiguse eriosa valdkonnast. Viimasena kirjeldatud kõigi võimalike riivatavate põhiõiguste käsitlemine ei mahu käesoleva magistritöö raamidesse.

Käesolevas peatükis avatakse põhiseaduse⁶⁰ § 3 lg-st 1 tulenev seaduslikkuse põhimõte, põhiseaduse §-s 11 sisalduv proportsionaalsuse põhimõte, põhiseaduse §-s 12 sisalduv võrdse kohtlemise põhimõte ja põhiseaduse §-s 14 sisalduv hea halduse põhimõte ning tuuakse välja vastavate põhimõtete ning haldusakti andmisel tehisintellekti kasutamise omavaheline seos.

Haldusmenetluses on keskse tähtsusega põhiseaduse § 3 lg-s 1 sisalduv seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte. Edgar Talvik on seda nimetanud ka õiguspärasuse või põhiseaduspärasuse põhimõtteks.⁶¹ Vastava põhimõtte sisu seisneb eelkõige idees, et kõik avalik-õiguslikud aktid peavad olema kooskõlas põhiseadusega, st põhiseaduspärased. Seaduslikkuse põhimõtte haldusõiguse kontekstis nõuab, et haldus vastaks kehtivale õiguskorrale (olema kooskõlas põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seadustega), sealjuures tuleb arvestada kõrgema õiguse kehtimise prioriteedi ning madalama õiguse rakendamise prioriteediga.⁶² Samuti tuleb järgida seadusliku aluse põhimõtet, mis tähendab, et igasugune põhiseaduslikke õiguseid riivav avalik-õiguslik tegevus peab tuginema vastavat tegevust

⁶⁰RT I, 15.05.2015, 2.

⁶¹R. Narits jt (koost.) PõhiSK § 3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud vlj. Tallinn: Juura 2017.

⁶²kõrgema õiguse kehtimise prioriteedi ja madalama õiguse rakendamise prioriteedi põhimõtete kohta lähemalt vt R. Narits jt (koost.) PõhiSK § 3 p-d 38 – 39.

lubavale seaduslikule alusele.⁶³ Seega haldusorgani poolt tehisintellekti kasutamiseks haldusvälist mõju omava tegevuse juures, mh haldusakti andmisel, peab vastava haldusakti andmise aluseks olev seadus võimaldama haldusorganil tehisintellekti kasutada.

Igasugune haldustegevus, mis riivab kellegi põhiseaduslikke õiguseid või vabadusi, peab lähtuma proportsionaalsuse printsiibist, mis tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest. Põhiseaduse § 11 teine lause sätestab, et põhiõiguste ja -vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Iga põhiõiguse või -vabaduse riive peab olema proportsionaalne sellega taotletava legitiimse eesmärgi saavutamiseks.⁶⁴ Sealjuures hinnatakse põhiõiguste või -vabaduste riive proportsionaalsust kolmeastmeliselt: abinõu on proportsionaalne, kui see on sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁶⁵ Riigikohus on oma praktikas eelnimetatud proportsionaalsuse kolme astet sisustanud järgnevalt: „Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.”⁶⁶

Proportsionaalsuse printsiipi tuleb järgida ükskõik millise põhiõiguse või -vabaduse piiramisel, see tähendab sisuliselt iga kord, kui haldusorgan keelab, käsib, piiritleb või muul viisil takistab haldusvälisel isikul talle seadusest tuleneva õiguse teostamist. Kirjeldatud regulatiivsus on üheks haldusakti lahutamatuks tunnuseks, st haldusaktiga on tegemist siis, kui korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt on suunatud isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele (haldusmenetluse seadus (HMS) § 54). Järelikult tuleb haldusorganitel proportsionaalsuse printsiipi järgida iga haldusakti andmisel, aga ka kõigi teiste haldustegevuse liikide rakendamisel põhiõiguste kandjate suhtes. Kasutades haldusakti

⁶³Seadusliku aluse põhimõtte kohta lähemalt vt R. Narits jt (koost.) PõhiSK § 3 p-d 32 – 37.

⁶⁴Vastavat põhimõtet on Riigikohus rõhutanud näiteks lahendites RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08, p 28 ja RKÜKm 18.06.2013, 3-2-1-169-12, p 49.

⁶⁵M. Ernits (koost.). PõhiSK § 11 p 10.

⁶⁶RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 21.

andmisel tehisintellekti abi või juhul, kui haldusakt väljastaks automaatselt, tuleb seega veenduda, et vastaval tehisintellektil on võimekus tagada proportsionaalsuse printsiibi järgimine haldusakti andmisel.

Põhiseaduse § 12 lg 1 sätestab võrdsuspõhiõigused ning sellest tuleneb võrdse kohtlemise printsiip. Selle kohaselt ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu (põhiseaduse § 12 lg 1 teine lause). Seega tuleb isikuid olenemata erinevustest eelnimetatud tunnustes kohelda võrreldavates olukordades ühetaoliselt. Riigikohus on võrdse kohtlemise printsiipi sisustanud järgnevalt: “Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt käsitletakse ühetaoliselt kõiki isikuid ühtedes ja samades oludes ning samadel eeldustel. Ühetaoline kohtlemine peab olema tagatud ühesuguste asjaolude korral.”⁶⁷ Tehisintellekt, mida haldusakti andmisel kasutatakse, peab põhiseadusega kooskõla saavutamiseks olema seega võimeline hindama erinevatel juhtudel, kas erinevad isikud on võrreldavates olukordades, samuti tagama, et vastava eelduse täidetuse korral koheldakse selliseid isikuid ühetaoliselt.

Põhiseaduse §-s 14 sisalduvale põhiõigusest korraldusele ja menetlusele on Riigikohus tuletanud põhiõiguse heale haldusele ehk hea halduse põhimõtte.⁶⁸ Nimetatud põhimõtte on sätestatud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41, mis näeb ette igäi õiguse heale haldusele.⁶⁹ Üldiselt tähendab hea haldus head haldusmenetlust ning sageli defineeritakse seda negatiivselt, rõhutades, et hea haldusega on eelkõige tegemist siis, kui tegemist ei ole väärhaldusega.⁷⁰ Hea halduse põhimõtte tähendab lisaks kitsas tähenduses õigusaktides sätestatu järgimise kohustusele ka laiemas tähenduses ametnikupoolset hoolimist inimesest, viisakust, abivalmidust, sõbralikkust, kohusetundlikkust ja väärlikust.⁷¹ Kohtupraktikas on seni hea halduse põhimõtet sisustatud siiski selle kitsamas tähenduses, hinnates halduse teostamisel seaduses sätestatud põhimõtete järgimist – ärakuulamisõigus, teavitamiskohus, õigus menetluse

⁶⁷RKHK 20.12.2001, 3-3-1-61-01, p 5; 12.12.2006, 3-3-1-65-06, p 25.

⁶⁸RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 15 jj.

⁶⁹*Ibid.*

⁷⁰N. Parrest. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. – *Juridica* 2006 I, lk 25.

⁷¹S. Allikmets. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõtte. – *Juridica* 2014 III, lk 221.

lääbiviimisele mõistliku aja jooksul jms –, mitte aga hinnates ametniku käitumist laiemas tähenduses.⁷²

Hea halduse põhimõtet on seoses Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41 sisalduva samasisulise sättega konkretiseeritud Euroopa Parlamendi poolt vastu võetud hea halduse tava eeskirjas.⁷³ Euroopa hea halduse tava eeskiri sisaldab hea halduse põhimõtte aluseks olevaid printsiipe peamiselt ametniku käitumisjuhiste vormis. Nii näevad Euroopa hea halduse tava erinevad sätte ette suuniseid ametnikule avalikkusega suhtlemisel, sealhulgas diskrimineerimisest hoidumise kohustus (artikkel 5), proportsionaalsuse põhimõtte järgimise kohustus (artikkel 6), objektiivsus (artikkel 9), viisakus (artikkel 12) jpm.⁷⁴

Arvestades hea halduse põhimõtte fookust ametniku isikul, kes haldust avalikkuse suhtes teostab, tundub ebatõenäoline, et tehisintellekti laiaulatuslik kasutamine haldusmenetluses saaks olla võimalik ilma vastava põhimõtte sisu ümbermõtestamiseta. Kuigi tehniliselt võib olla võimalik, et luuakse tehisintellekt, mille algoritm suudab järgida (või õppida järgima) Euroopa hea halduse tava eeskirjas ametnikule sätestatud juhiseid, siis kumab hea halduse põhimõttest selgelt läbi hetkel kehtiv eeldus, et vastava põhimõttega seotud väärtuseid kantakse üldjuhul edasi ja viiakse ellu just avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes olevate ametnike poolt. Siiski ei sisalda Eesti põhiseadus erinevalt näiteks Saksa Liitvabariigi põhiseadusest, mille artikkel 33 lõige 4 näeb ette, et riigivõimu rakendamine peab üldjuhul olema usaldatud avalikele teenistujatele,⁷⁵ konkreetset sätet, mille kohaselt oleks riigivõimu teostamise õigus üksnes ametnikel.

⁷²Ülevaatliku kokkuvõtte erinevatest hea halduse põhimõtet käsitlevatest Riigikohtu lahenditest on teinud Sille Allikmets. Vt *Ibid*, lk 228 – 229.

⁷³Hea halduse tava eeskiri on eesti keeles kättesaadav rahandusministeeriumi kodulehel, vt Rahandusministeerium. Euroopa hea halduse tava eeskiri. –<https://www.rahandusministeerium.ee/et/euroopa-hea-halduse-tava-eeskiri-0> (11.01.2019).

⁷⁴Euroopa hea halduse tava eeskirja reguleerimisalasse kuuluvad isikud, sh mõiste „avalikkus“ on reguleeritud tava artiklis 2. Vt *Ibid*.

⁷⁵Saksa Liitvabariigi põhiseaduse artikkel 33 lg 4 sätestab, et suveräänse võimu teostamise õigus peab üldjuhul olema usaldatud avalikus teenistuses olevatele isikutele, kes on riigiga avaliku õigusega määratletud teenistus- ja usaldussuhtes. Vt Basic Law for the Federal Republic of Germany. Deutscher Bundestag: Berlin 2018. – <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (12.02.2019); The federal public service. Federal Ministry of

Maksukorralduse seaduses sisalduvat automaatsete haldusaktide andmise regulatsiooni on seadusandja pidanud aga hea halduse tavaga kooskõlas olevaks. Maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on eelnevat järeldatud põhjusel, et automatiseeritud haldusakte on võimalik koostada eelkõige vaid juhtudel, mil maksuhalduril on olemas piisavalt andmeid otsuse või toimingu tegemiseks, kaalutlusruum on piiritletud ning maksukohustuslase jaoks peab olema saabuv tagajärg ettenähtav ja võimaldatud vajadusel oma seisukohtade esitamine.

Maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas ei ole selgitatud, miks just vastavate tingimuste täitmine viib kooskõlani hea halduse tavaga, ega ka seda, kuidas täpselt vastavad tingimused automatiseeritud haldusakti andmisel täidetud on (nt kuidas on tagatud seisukohtade esitamise võimalus). Samas on eraldi rõhutatud, et automatiseerituna ei saa koostada selliseid dokumente, mille tegemisel on maksuhalduril suurem ärakuulamis- ja põhjendamiskohustus.⁷⁶ Eelnevast võib järeldada, et seadusandja ei pea algoritmide abil automatiseeritult haldusaktide väljaandmist hea halduse tavaga täielikult vastuolus olevaks ning eeldab, et teatud tingimustel võib hea halduse tavaga kooskõlas olla ka tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamine.

Autori hinnangul ei välista hea halduse põhimõtte ning muud eelnevalt käsitletavat põhiseadusest tulenevad haldusmenetluses rakendatavad üldpõhimõtted võimalust kasutada tehisintellekti haldusmenetluses ametnikku toetava vahendina. Sellegipoolest tuleb igal üksikjuhul, mil haldusmenetluses kaalutakse tehisintellekti rakendamist suuremas või väiksemas ulatuses, eraldi kaaluda sellise rakendamise õiguspärasust ning kooskõla halduse ja põhiseaduse üldpõhimõtetega. Magistritöös analüüsib autor edaspidi konkreetselt haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogiate kasutamise kooskõla haldusakti andmise formaalsete ja materiaalsete õiguspärasuse nõuetega arvestades seejuures käesolevas peatükis väljatoodud halduse ja põhiseaduse üldpõhimõtteid.

the Interior, Building and Community home page. – <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/administrative-reform/federal-public-service/federal-publi-service-node.html> (12.02.2019).

⁷⁶Maksukorralduse seaduse muutmise eelnõu seletuskiri, lk 32.

2. Haldusakti andmisel tehisintellekti kasutamise kooskõla haldusakti andmise formaalse õiguspärasuse nõuetega

2.1. Kooskõla nõudega haldusorgani pädevusele

Selleks, et vastata küsimusele, kas tehisintellekti kasutamine haldusakti andmisel on kooskõlas kehtiva õigusega, tuleb analüüsida, kas tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamisel on võimalik järgida haldusakti andmisele Eesti õiguskorras kehtestatud nõudeid. Käesolevas peatükis vaadeldakse haldusakti andmisele kehtestatud formaalseid nõudeid – haldusorgani pädevuse ja haldusakti kontrollitavuse nõue –, ja nende kooskõla tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamisega. Kuna nõue, et haldusmenetluse peab läbi viima ja haldusakti andma pädev haldusorgan, on tihedalt seotud vastutuse küsimusega, käsitletakse haldusorgani pädevuse analüüsimise juures ka haldusorgani vastutust riigivastutuse seaduse alusel olukorras, kus haldusakti andmisele suunatud menetluses või haldusakti andmisel on kasutatud tehisintellekti tehnoloogiaid.

Üheks haldusmenetluse seaduse⁷⁷ §-st 54 tulenevaks haldusakti õiguspärasuse eelduseks on, et haldusakt oleks välja antud pädeva haldusorgani poolt. HMS § 8 lg 1 kohaselt on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seega iseloomustab haldusorganit avaliku halduse ülesannete täitmise pädevus, mis tuleneb konkreetset mõnest õigusaktist või halduslepingust. Käesolevas alapeatükis analüüsitakse haldusakti formaalse õiguspärasuse nõude, et haldusakt peab olema antud pädeva haldusorgani poolt, sisu. Seda arvestades uuritakse, kas olukord, kus haldusorgan kasutab haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses või haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogiaid, jääb haldusorganile kas seaduses, selle alusel antud määruses või halduslepinguga antud pädevuse piiridesse või eeldab tehisintellekti tehnoloogiate haldusmenetluses või haldusakti andmisel kasutamine õigusaktide muutmist.

⁷⁷RT I, 28.12.2017, 21.

Idee, et haldusotsuse võib teha ja sellele eelneva haldusmenetluse läbi viia üksnes selleks pädev haldusorgan, on tuletis õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest.⁷⁸ Avalik võim on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks pädevuse ja volituse.⁷⁹ Pädevusreeglid tagavad kodanike jaoks läbipaistvuse ning võimaldavad välja selgitada, kes vastutab nende suhtes tehtud otsuste eest.⁸⁰ Kui seadus või selle alusel kehtestatud määrus ei näe ette eraldi delegatsiooninormi, siis ei ole haldusorganil, kellele on antud teatud ülesannete täitmise pädevus, õigust sellist pädevust edasi delegeerida.⁸¹ Siinkohal tuleb eristada nn välispädevust, mis tuleneb HMS § 8 lg-st 1, ja sisepädevust, mis tuleneb HMS § 8 lg-st 2. Seaduses, selle alusel kehtestatud määruks või halduslepingus sätestatud välispädevus määrab haldusorgani, kes on pädev teatavat küsimust otsustama. Sisepädevus määrab, milline vastava haldusorgani ametiisik võib konkreetsel juhul haldusorganit vastava küsimuse otsustamisel esindada.⁸²

Analüüsides, kas haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine on kooskõlas haldusorgani pädevuse nõudega, tuleb eristada tehisintellekti tehnoloogiate kasutamist haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses abistava tööriista või vahendina ning tehisintellekti tehnoloogia kasutamist konkreetse haldusakti andmisel peamise vahendina, st sisuliselt ilma ametniku sekkumiseta haldusakti andmise protsessi, analoogselt näiteks MKS § 46² lg 1 alusel haldusakti andmisega.

Tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses abistava tööriistana ei erine iseenesest oluliselt ükskõik millise mõõtevahendi kasutamisest haldusmenetluses.⁸³ Tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine eesmärgiga vähendada halduskoormust esimesse klassi astujate kõige lühema koolitee kindlakstegemisel või esmajärjekorras inspekteerimist vajavate asutuste kindlakstegemisel ei erine otseselt kaardirakenduste kasutamisest planeeringute menetlemisel ja koostamisel, erinevate

⁷⁸A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 43-44.

⁷⁹RKHK 19.11.2012, 3-3-1-43-12, p 19.

⁸⁰A. Aedmaa jt, lk 43-44.

⁸¹RKHK 30.04.2004, 3-3-1-77-03, p 24.

⁸²Seda eeldusel, et õigusaktis ei ole pädevus määratletud konkreetse ametiisiku tasandil, vaid on määratletud haldusorgani täpsusega. Vt A. Aedmaa jt, lk 44.

⁸³C. Coglianese, D. Lehr, p 1182.

mõõtevahendite kasutamisest keskkonnanormide järgimise kontrollimisel vm tehnoloogiate rakendamisest haldusorgani töö efektiivsuse tõstmisel.

Õiguskirjanduses on valdav seisukoht, et pädeva haldusorgani poolt haldusülesande täitmiseks vajalike abitööde tellimine haldusvälistelt isikutelt on kooskõlas pädeva haldusorgani nõudega. Näiteks on haldusorganil õigus tellida keerulise haldusotsuse projekti koostamine advokaadibüroolt ning vastav dokument hiljem haldusorgani nimel allkirjastada võttes sellega endale mõistagi ka vastutuse.⁸⁴ Sellest tulenevalt võib eeldada, et abitööde nime all võib tellida ettevõtjatelt vm haldusvälistelt isikutelt abitöid ka teistes eriteadmisi või põhjalikku uurimist nõudvates valdkondades. Just eriteadmisi või põhjalikku uurimist nõudvates küsimustes võib kõige rohkem abi olla tehisintellekti tehnoloogiatest, mis võimaldavad kiiresti läbi töötada ja analüüsida suuri andmehulkasid ning rakendada keerulisi mudeleid. Tehisintellekti tehnoloogiate haldusmenetluses abistava vahendina kasutamine ei sea kahtluse alla haldusakti väljastanud haldusorgani pädevust, kuna otsuse väljastada haldusakt või see väljastamata jätta teeb asjaolusid kogumis arvestades lõppastmes siiski haldusorgani ametnik. Haldusakti allkirjastanud ametnik teeb vastava otsuse võttes küll arvesse tehisintellekti tehnoloogiate abil kindlakstehtud asjaolusid, kuid otsustades siiski iseseisvalt. Sellegipoolest tuleb haldusorganil, kes tehisintellekti tehnoloogiaid rakendab, võtta vastutus rakendatava tehnoloogia töökindluse, läbipaistvuse ning õigsuse eest.

Tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine konkreetselt haldusakti andmisel tõstatab aga tugevamalt küsimuse, kas selline tegevus on kooskõlas nõudega, et haldusakti peab andma pädev haldusorgan, või ületab tehisintellektile haldusakti andmise nn delegeerimine haldusorgani pädevuse piire. Vastamaks sellele küsimusele, tuleb võrrelda tehisintellekti kasutamist haldusakti andmisel muude avalike ülesannete jaotamise või üleandmise juhtudega. Avalike ülesannete seni tunnustatud üleandmise viisideks on esiteks avaliku ülesande täitmise eraõiguslikule isikule delegeerimine seaduse⁸⁵ või seaduse alusel antud haldusakti või sõlmitud

⁸⁴A. Aedmaa jt, lk 52.

⁸⁵Näiteks on avaliku ülesande kandjaks notar kui sõltumatu ametiisik (notariaadiseadus § 2 lg 1), aga ka kohtutäitur (kohtutäituri seadus § 2 lg 1), samuti on veterinaararste võimalik volitada täitma veterinaarjärelevalvet (veterinaarkorralduse seadus § 5 lg 1). Täpsemalt avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise eeldustest ja õiguslikest alustest kirjutanud Kalle Merusk ja Nele Parrest. Vt Kalle Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. *Juridica* 2000 VIII, lk 499-507; N. Parrest. Constitutional

halduslepinguga vastavalt halduskoostöö seaduses⁸⁶ sätestatud korrale. Vastaval viisil avaliku võimu delegeerimine eeldab eraldi seaduslikku alust.

Teiseks avaliku ülesande jaotamise või üleandmise viisiks on otsuse tegemise pädevuse andmine sisepädevuse jaotamise mõttes, s.o mõnele haldusorgani organile või ametnikule volituse andmine (HMS § 8 lg 2).

Riigikohtu üldkogu sedastas oma 16. mai 2008 otsuses, et põhiseadusest tulenevaid piiranguid arvestades on eraõiguslikule isikule lubatud delegeerida selliseid avalikke ülesandeid, mis ei kuulu riigi tuumikfunktsioonide hulka.⁸⁷ Siinkohal võib arutleda selle üle, millised avalikud ülesanded kuuluvad riigi tuumikfunktsioonide hulka ja millised ei kuulu. Vastuseid sellele küsimusele tuleb otsida eelkõige põhiseadusest – emeriitprofessor Kalle Merusk on põhiseadusest tulenevate riigi funktsioonidena välja toonud sise- ja väliskaitse, välissuhted, rahanduse, õigusemõistmise ja seadusandluse.⁸⁸ On kaheldav, kas riigi tuumikfunktsioonid üksnes nimetatutega piirduvad. Ammendavat loetelu Eesti riigi tuumikfunktsioonidest aga ei ole ning kahtluse korral tuleb igal üksikjuhul välja selgitada, kas konkreetsel juhul, mil kaalutakse avaliku ülesande eraisikule delegeerimist, on tegemist riigi tuumikfunktsiooniga. Samas leiab Merusk, et olenemata konkreetse avaliku ülesande kuulumisest riigi funktsioonide hulka, on riigi mõtet ja eesmärki arvestades lubamatu muude võimuhalduse teostamisega seotud ülesannete täielik üleandmine, mõeldav on vaid selliste ülesannete osaline üleandmine.⁸⁹

Väljapoole tuumikfunktsioone jäävad avalikud ülesanded võivad olla nii nn lihthaldusülesanded (nt teenuste osutamine) kui ka võimuvolitusi eeldavad haldusülesanded (nt haldusaktide andmine, sunni kasutamine). Kui käsitleda tehisintellekti kui haldusvälist üksust, siis kaalutlustel, millele tuginedes on lubatav delegeerida avaliku ülesande täitmine eraisikule

Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia – JURIDICA INTERNATIONAL. LAW REVIEW Vol XVI, 2009, pp 44 – 55. – <https://www.juridicainternational.eu/index.php?id=14185> (08.02.2019).

⁸⁶RT I, 19.03.2019, 114.

⁸⁷RKÜK 16.05.2008, 3-1-1-86-07, p 21 jj.

⁸⁸K. Merusk, lk 501.

⁸⁹Võimuhalduse teostamise ülesannete osalise üleandmise näidetena viitab Merusk kriminaalhooldusele ja veterinaarjärelevalvele, kus olgugi, et teatavad ülesanded on delegeeritud eraisikutele jääb lõplik vastutus ning otsustusõigus vastavalt Veterinaar- ja Toiduametile ning maa- ja linnakohtute kriminaalhooldusosakonnale (vastavalt kriminaalhooldusseaduse § 37¹ lg-le 1 al. 1. juunist 2008 vanglate kriminaalhooldusosakonnale). Vt K. Merusk, lk 501.

– peamiselt avaliku halduse ökonoomia⁹⁰ –, võiks samadel kaalutlustel avalikku ülesannet täita ka tehisintellekt.

Eraõiguslikule isikule avaliku võimu delegeerimise põhimõtete analoogia korras tehisintellektile avaliku võimu delegeerimisele kohaldamine eeldaks aga tehisintellektile teatava õigusliku staatuse andmist, mis võimaldaks tal vastavat avalikku ülesannet oma nimel täita. Käesoleva magistritöö kirjutamise ajal tehisintellektil Eesti õiguskorras eraldi õiguslikku staatust ei ole.

Autori hinnangul on võimalik tehisintellekti tehnoloogiate kasutamist haldusakti andmisel võrrelda esmalt võimuhalduse teostamisega seotud ülesannete osalise üleandmisega eraõiguslikele isikutele. Olemasolevas õigusraamistikus on näiteks mõeldav, et haldusorgan annab halduslepingu alusel teatud haldusaktide andmise pädevuse üle eraõiguslikule juriidilisele isikule, kes kasutab seejuures haldusorgani poolt määratletud funktsionaalsusega tehisintellekti tehnoloogiat.⁹¹ Samuti on mõeldav, et haldusorgan tellib eraõiguslikult juriidiliselt isikult endale vajaliku funktsionaalsusega tehisintellekti loomise ning hiljem asub haldusorgan vastavat tehisintellekti oma töös rakendama. Mõlemal juhul on eraõiguslikul juriidilisel isikul võimalus määratleda tehisintellekti tehnoloogia tööpõhimõtted vastavalt haldusorgani tellimusele, mida võib pidada võimuhalduse teostamisega seotud ülesannete osaliseks üleandmiseks. Sealjuures jääb vastavalt RVastS § 12 lg-le 3 avaliku ülesande täitmise eest vastutama haldusorgan, kes eraõiguslikule isikule kirjeldatud volituse andis.

Teiseks võib tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses olla käsitletav kui tehisintellektile HMS § 8 lg-s 2 nimetatud sisepädevuse andmine. Seda näiteks juhul, kui haldusorgani rakendatavad tehisintellekti tehnoloogiad toimivad haldusorgani poolt selgelt määratletud piiride raamides. Sellisel juhul on haldusorgan justkui volitanud tehisintellekti teatavaid ülesandeid haldusorgani nimel täitma.

On aga oluline, et mõlemal eelkirjeldatud juhul määratleb just haldusorgan, kes tehisintellekti haldusakti andmisel kasutada soovib, kasutatava(te) masinõppe algoritmi(de) eesmärgid, parameetrid, millest otsuse tegemisel lähtuda, ning sisendandmete hulga, mida arvestades ja

⁹⁰N. Parrest (viide 86), lk 50.

⁹¹Kirjeldatud haldusleping peaks olema sõlmitud järgides halduskoostööseaduses sätestatud korda, sh peab kehtiva seaduse alusel vastavate haldusülesannete üleandmine eraõiguslikule isikule võimalik olema (HKTS § 4).

mille põhjal algoritm otsuseid teeb.⁹² See tagab, et tehisintellektile osaliselt võimuhalduse teostamisega seotud ülesanded üle andnud haldusorganil oleks vähemalt kaudne kontroll tehisintellekti tegevuse üle.

Siinkohal võib aga probleemiks osutada asjaolu, et eraõiguslikule isikule haldusorgani ülesannete üleandmisel ei ole haldusorgan ega haldusorganiga teenistussuhtes olevad ametnikud need, kes avalikku võimu teostama hakkavat tehisintellekti välja töötavad. Samuti ei ole infotehnoloogid, kes eelnimetatud määratlusi haldusorgani huvides masinõppe algoritmidesse programmeerivad, avalikku võimu teostavad ametnikud, vaid on vastavalt avaliku teenistuse seaduse⁹³ § 7 lg 5 p-le 6 määratletud kui töölepingu alusel töötavad töötajad. See tähendab, et tehniliselt määratlevad tehisintellekti tehnoloogiate tööpõhimõtteid haldusorganiga lepingulises suhtes olevad isikud, mitte aga ametnikud, kes peaksid eelduslikult tegelema võimuvolitustega seotud ülesannete täitmisega. Siiski võib eeldada, et infotehnoloogide ja haldusorgani vaheline töösuhe või eraõigusliku juriidilise isiku ja haldusorgani vaheline lepinguline suhe ei ole antud kontekstis probleemne, kui infotehnoloogide või eraõiguslike isikute töö seisneb ametnike poolt eelnevalt määratletud kriteeriumite koodikeelde panemises, mitte aga kriteeriumite kui selliste väljatöötamises. Kirjeldatud juhtudel võib endiselt väita, et just haldusorgan määratleb tehisintellekti tehnoloogiate tööpõhimõtted.

Autor on seisukohal, et sisepädevuse korras tehisintellekti tehnoloogiale avalike ülesannete nn delegerimine ei eelda eraldi delegatsiooninormi. Seda seetõttu, et tehisintellekti tehnoloogiaid haldusmenetluses või haldusakti andmisel rakendades on selline tegevus endiselt omistatav haldusorganile. Samal põhjusel võimaldab haldusmenetluse seaduse sätete abstraktne analüüs järeldada, et tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamine ei eelda üldjuhul, et haldusorgani pädevust sätestav norm viitaks võimalusele tehisintellekti haldusakti andmisel kasutada. Üldjuhul peaks piisama ülesande tehisintellektile n-ö sisepädevuse korras andmisest.⁹⁴

⁹² C. Coglianese, D. Lehr, p 1180.

⁹³ RT I, 12.12.2018, 24.

⁹⁴ Autor nendib, et teatud juhtudel võib konkreetsete põhiõiguste kaitsmise eesmärgil olla õigustatud ka nõue, et tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamise õigus peab olema seaduses selgelt sätestatud. Üheks selliseks näiteks on üksnes automatiseeritud töötlemisel põhinevate otsuste tegemine isikuandmete töötlemisel, mida käsitletakse käesoleva magistritöö peatükis 3.2. Teine põhjus, miks teatud juhtudel tehisintellekti kasutamise

Haldusorgan jääb endiselt vastutavaks tehisintellekti tehnoloogiate abil antud haldusaktide õiguspärasuse eest. Haldusorgani vastutus tuleneb asjaolust, et haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogiate kasutamisel antakse haldusakt lõppastmes selleks pädeva haldusorgani, mitte haldusakti andmisel rakendatud tehisintellekti, nimel. Näiteks säilib haldusorgani vastutus hoolimata tema ülesannete täitmise osalisest automatiseerimisest sotsiaalhoolekande valdkonnas juba 2015. aastast kasutusel oleva digitaaltempli kasutamisel (SÜS § 26 lg 4). Tegemist on eriseaduses sätestatud erandiga HMS § 55 lg 4 suhtes, millest tuleneb haldusakti allkirjastamise kohustus. Hoolimata sellest, et isiku suhtes väljastatud haldusakti ei allkirjasta haldusorgani nimel konkreetne ametnik, on isikul, kelle suhtes haldusakt SÜS § 26 lg 4 kohase digitaaltempliga väljastati, tema õiguste rikkumise korral endiselt võimalik pöörduda temaga haldusõigussuhtes oleva haldusorgani vastu kohtusse.⁹⁵ Peamine erinevus haldusakti andmise tehisintellekti tehnoloogiate kasutamise ja konventsionaalse haldusakti andmise protsessi vahel seisneb selles, et haldusakti selle andmiseks vajalikele eeldustele vastavust kontrollib ning hindab ja haldusakti teksti väljastab tehisintellekti rakendav süsteem, mitte ametnik.

Siinkohal on asjakohane analüüsida, kas tehisintellekti tehnoloogiate haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses või haldusakti andmisel kasutamisel suudab riigivastutusõigus oma kehtival kujul tagada isikute õiguste tõhusa kaitse. Riigivastutusõiguse eesmärk on tagada isiku õiguste tõhus kaitse ja rikutud õiguste heastamine avaliku võimu kandja õigusvastase või erakordselt piirava tegevuse korral.⁹⁶ Kui riigivastutusõigus võimaldab ka kõnealusel juhul tagada isikute, kelle subjektiivseid õiguseid võidakse tehisintellekti haldusmenetluses või haldusakti andmisel rikkuda, õiguste tõhusa kaitse, siis toetab see seisukohta, et kehtivas õiguses sätestatud haldusorgani pädevuse jaotamise reeglid ei vaja muutmist.

Riigivastutusunõude rahuldamiseks peavad olema täidetud mitmed eeldused. Üheks riigivastutusunõude esitamise eelduseks on, et vaidluse pooled on avalik-õiguslikus suhtes ning isiku õiguseid väidetavalt rikkunud tegevus on aset leidnud avalik-õiguslikus vormis. Teiseks eelduseks, mis peab riigivastutusunõude esitamisel täidetud olema, on isiku

võimalus on piiratud, võib tuleneda seaduse sõnastusest – näiteks piirab parkimisjärelvalve automatiseeritult teostamist kehtiva liikluseaduse § 188 lg 1 sõnastus, mis seob parkimisjärelvalve teostamise õiguse konkreetselt ametiisikuga.

⁹⁵Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri. 93 SE, lk 73-74.

⁹⁶*Ibid*, lk 12.

subjektiivsete õiguste rikkumise esinemine. Kolmanda eeldusena peab nõue olema suunatud avaliku võimu kandja vastu.⁹⁷ Just riigivastutusnõude kolmas eeldus, et nõue oleks esitatud avaliku võimu kandja vastu, omab enim tähtsust käesoleva magistr töö keskset küsimust arvestades. Nimelt sõltub sellest, kes on riigivastutuse sätete alusel vastutavaks isikuks, kas riigivastutuse sätete kohaldamine on võimalik juhul, kui haldusakti andmisel on kasutatud tehisintellekti tehnoloogiat.

Vastutus avalike ülesannete õiguspärase teostamise eest lasub riigil, kohalikul omavalitsusel või muul avalik-õiguslikul juriidilisel isikul ehk üldistatult avaliku võimu kandjal.⁹⁸ Sellest tulenevalt on Eesti riigivastutusõiguses kasutusel otsene riigivastutuse mudel, mille kohaselt vastutab kannatanu ees üldjuhul avaliku võimu kandja, mitte aga kahju vahetult põhjustanud füüsiline isik või avaliku võimu kandja organ.⁹⁹

Esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise korral tuleb esitada õiguste rikkumise lõpetamisele suunatud nõue kas vaidena haldusorganile, kelle tegevusega isiku õiguseid rikuti, või kaebusena halduskohtule (RVastS § 3 lg 4, § 4 lg 3, § 5 lg 2, § 6 lg 3). Sealjuures ei oma tähtsust, milline ametnik haldusorgani nimel vaidlustatavas tegevuses osales. Ka haldusorgani vastu kahjunõude esitamisel on vastustajaks see avaliku võimu kandja või avaliku võimu kandja organ, kelle tegevuse peale on esitatud kaebus või kellega kaebajal on tekkinud vaidlus (HKMS § 17 lg 1). Kohustus hüvitada kannatanule õigusvastase tegevusega tekitatud kahju tekib selle väljamõistmise korral just avaliku võimu kandjal, kelle tegevusega kahju tekitati, mitte aga ühegi tema ametnikul või organil (RVastS § 12 lg 1).

Vastavatest sätetest võib järeldada, et seadusandja on väljendanud tahet panna avaliku võimu kandja õigusvastase tegevuse eest vastutama just avalikku võimu teostav haldusorgan vm isik, kes ei ole suutnud asjakohase siseregulatsiooni abil või muude asjakohaste meetoditega tagada, et tema tegevuse käigus ei rikutaks isikute õiguseid. Sellest võib omakorda järeldada, et olenemata sellest, kas otsuse avaliku võimu kandja nimel on vastu võtnud mõni ametnik või on

⁹⁷Tegemist on riigivastutusnõuete universaalsete eeldustega. Kahju hüvitamise nõude ning õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõude puhul peavad olema täidetud ka vastavatele nõuetele omased spetsiifilised eeldused. Vt E. Andresen, lk 13.

⁹⁸Vastav asjaolu tuleneb põhiseaduse § 3 lg 1, § 14 ja § 25 koosmõjust, vt E. Andresen, lk 19.

⁹⁹E. Andresen, lk 19.

otsuse vastuvõtmiseks rakendatud tehisintellekti tehnoloogiaid, vastutab otsuse õiguspärasuse eest endiselt avaliku võimu kandja, kelle nimel tegutseti.

Vastavat järeldust kinnitab asjaolu, et isegi kui kahju tekitajaks on eraõiguslikust isikust avaliku võimu kandja (nt füüsiline isik või eraõiguslik juriidiline isik), vastutab sellise isiku poolt tekitatud kahju eest reeglina riik, kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, kes andis eraõiguslikule isikule avalike ülesannete täitmise pädevuse (RVastS § 12 lg 3).¹⁰⁰ Samuti on seadusandja näiteks sotsiaalseadustiku üldosa seadustiku ettevalmistamisel digitemplite kasutamise õiguspärasust analüüsisides järeldanud, et isikutel säilib tõhusa õiguskaitse võimalus just avaliku võimu kandja otsese vastutuse põhimõttest tulenevalt. Olenemata sellest, kas dokumendi allkirjastab ametnik või väljastatakse see digitempliga, esitab isik kaebuse haldusorgani, mitte konkreetse isiku ja tema allkirja vastu.¹⁰¹

Arvestades, et kehtiv riigivastutusõigus toetub otsese vastutuse põhimõttele, on võimalik riigivastutuse regulatsiooni kohaldada ka selliste riigivastutuse nõuete korral, millega vaidlustatakse tehisintellekti rakendades või tehisintellekti osalusel antud haldusakte.

Eelnevalt nimetatud haldusakti pädeva haldusorgani poolt andmise eesmärk, et isik, kelle suhtes haldusakt antakse, teaks, kes vastutab tema suhtes tehtud otsuse eest, on kehtivas õiguskorras täidetud. Seda nii juhul, kui isiku suhtes teeb otsuse ametnik kui ka juhul, kui haldusorgan kasutab haldusakti andmisel kas tehisintellekti tehnoloogiate abi või tehisintellekti tehnoloogiaid kasutatakse haldusakti andmiseks. Haldusakt antakse endiselt haldusorgani nimel ning isikul säilib kohtuliku kaitse võimalus samamoodi nagu iga ametniku poolt tehtud otsuse vaidlustamisel. Seega tuleb lugeda tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine haldusakti andmisel kooskõlaliseks nõudega haldusakti andnud haldusorgani pädevusele.

¹⁰⁰Vastavast sättest on siiski võimalik seadusega kõrvale kalduda. Nõnda näiteks vastutavad avalik-õiguslikku ametit pidavad notar, kohtutäitur ja vandetõlk isiklikult kahju eest, mis on tekkinud nende ametikohustuste rikkumise tulemusena. Vt E. Andresen, lk 20.

¹⁰¹Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri, lk 74.

2.2. Kooskõla haldusakti kontrollitavuse nõudega

Haldusmenetluse seaduse § 56 lõige 1 sätestab, et kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine peavad olema kirjalikult põhjendatud. Riigikohtu halduskolleegium on oma varases praktikas asunud seisukohale, et haldusakti põhjendamise nõue peab tagama põhiseaduse §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse, kuna haldusakti põhjendamine tagab haldusakti kontrollitavuse akti seaduslikkust kontrolliva asutuse jaoks.¹⁰² Käesolevas alapeatükis analüüsitakse, kas ja millisel määral on täidetud haldusakti kontrollitavuse nõue juhul, kui haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses või haldusakti andmisel kasutatakse tehisintellekti tehnoloogiaid.

Haldusakti põhjendamise nõudel on mitu eesmärki, mis ühiselt võimaldavad täita halduse läbipaistvuse nõuet. Haldusakti põhjendamise üheks eesmärgiks on isiku õigus aru saada, kas tema õigusi on haldusorgani otsusega kitsendatud seaduslikult, mis omakorda tagab isiku õiguse vajadusel esitada enda õiguste kaitseks vaie või pöörduda halduskohtusse. Haldusakti põhjendamise teine sama oluline eesmärk on kohtu võimalus vajadusel teostada haldusakti õiguspärasuse üle kohtulikku kontrolli. Eriti kaalutlusõigust sisaldavate haldusaktide kontrollimisel on kohtul vaja hinnata, kas haldusorgan on oma kaalutlusõigust korrektselt teostanud ning ainus viis selle tegemiseks on juhul, kui haldusorgan on oma kaalutlusprotsessi dokumenteerinud. Kolmandaks võimaldab haldusakti põhjendamise nõue ka haldusorganil enesekontrolli käigus veenduda, et jõutud on õigele otsusele.¹⁰³

Riigikohus on seostanud haldusorganil lasuvat haldusaktide, haldusaktide andmisest keeldumise, aga ka menetlustoimingute põhjendamise kohustust hea halduse põhimõtetega¹⁰⁴ ning õigusega ausale kohtueelsele menetlusele, mille raames oleks põhjalikult kaalutud haldusakti andmise või andmata jätmise põhjuseid.¹⁰⁵ Haldusorgani põhjendamiskohustus on

¹⁰²RKHK 30.05.1997, 3-3-1-14-97, p 2; RKHK 07.12.1997, 3-3-1-30-97; RKHK 22.05.2000, 3-3-1-14-00, p 5.

¹⁰³Haldusakti põhjendamise eesmärkide kohta vt pikemalt A. Aedmaa jt, lk 300.

¹⁰⁴RKHK 30.09.2009, 3-4-1-9-09 p 31; RKHK 14.01.2009, 3-3-1-62-08, p 10.

¹⁰⁵M. Ernits. PõhiSK § 15 p 19.

põhiseaduse kommentaatorite poolt loetletud ühe menetlusliku nõudena, mis aitab tagada õiguseid ja vabadusi vastavalt põhiseaduse §-le 14.¹⁰⁶

Haldusmenetluses või haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogia rakendamisel peab kasutatav tehnoloogia lisaks selle poolt tehtud otsustuste põhjendamisele vastama tehisintellekti usaldusväärsuse üldistele nõuetele, mille järgimist tehisintellekti rakendajatelt oodatakse. Eesti ei ole vastu võtnud ühtegi sellist juhist või suunist, millest tehisintellekti usaldusväärsuse hindamisel lähtuda. Euroopa tasandil puudub samuti liikmesriikidele siduv juhised, mis sätestaks tehisintellekti usaldusväärsuse nõuded.

Detsembris 2018 avaldas Euroopa Komisjon usaldusväärse tehisintellekti eetikasuuniste mustandi,¹⁰⁷ milles AI HLEG toob välja ühe eetikapõhimõttena, millele usaldusväärne tehisintellekt vastama peaks, selgitatavuse põhimõtte. Vastava põhimõtte kohaselt peaks usaldusväärne tehisintellekt olema n-ö tehnoloogiliselt läbipaistev, selle toimimine mõistetav ja arusaadav erineva mõistmisvõime ja kogemusega inimestele.¹⁰⁸ Saavutamaks läbipaistvust on oluline mõista, et tehisintellekti kasutamisel esineb inimeste ja tehisintellekti vahel informatsiooni asümmeetria, mille vähendamiseks on oluline, et tehisintellekti tööpõhimõtted ja keskkonnaga kohandumise aluspõhimõtted oleksid lahti selgitatud, kontrollitud ja reprodutseeritavad.¹⁰⁹

Nii Eesti õiguskorras kujunenud haldusakti põhjendamise nõude eesmärkide kui ka Euroopa tasandil tehisintellekti usaldusväärsuse saavutamiseks kavandatud eesmärkide saavutamise teevad tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamisel keeruliseks peamiselt kaks asjaolu. Esiteks asjaolu, et masinõppe iseseisvalt õppivad algoritmid arenevad ajas ning teiseks tehisintellektile omane musta kasti efekt.¹¹⁰

Masinõppe algoritmide iseseisev õppimine tähendab, et erinevalt klassikalisest statistilisest andmeanalüüsist ei määra inimene masinõppe algoritmi puhul kindlaks, milliseid väärtuseid

¹⁰⁶M. Ernits, N. Parrest. PõhiSK § 14 p 16.

¹⁰⁷Usaldusväärse tehisintellekti eetikasuuniste mustand on tööversioon lõplikes tehisintellekti eetikasuunistest, mis plaanitakse avaldada Euroopa Komisjoni ekspertgrupi poolt märtsis 2019. Tegemist ei ole aga järgimiseks kohustuslike suunistega. Vt High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, p i.

¹⁰⁸High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, p 10.

¹⁰⁹*Ibid*, p 18.

¹¹⁰Vt käesoleva töö ptk 1.1.

ning kuidas omavahel seostada ja võrrelda, vaid masinõppe algoritm leiab tegevuse eesmärgi arvestades sobivaima valemi töö käigus ning pidevalt täiendab vastavat valemit. Seda arvestades on haldusmenetluses kasutatava tehisintellekti tehnoloogia puhul olulisel kohal ootus, et kasutatavat süsteemi on põhjalikult testitud ning kindlaks tehtud, et süsteem toimib järjepidevalt vastavalt sellele seatud eesmärkidele. Tuleb veenduda, et süsteemi sisendandmed ja planeeritud protsessi tulem on omavahel kooskõlas ning et tehisintellekti otsused on võimalik põhistada viisil, mis kinnitab, et tehisintellekti töömeetodid vastavad sellele seatud eesmärkidele. Samas on oluline ka tehisintellekti tehtud otsuste ning otsuste tegemiseni viinud protsessi dokumenteerimine, et otsusele jõudmise protsess oleks jälgitav.¹¹¹ Siinkohal on ebaselge, kas AI HLEG hinnangul tähendab tehisintellekti usaldusväärsuse eeldusena nimetatud otsusele jõudmise protsessi jälgitavuse nõue, et vastav protsess peab olema jälgitav asjatundja või keskmise inimese perspektiivist.

Automatiseeritud protsessi kontrollitavuse tagamise aluste seaduses sätestamise küsimus on Eestis tõusetunud näiteks e-valimiste kontekstis. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve komisjon, mis lahendas kahte 2019. aasta Riigikogu valimiste e-hääletuse tulemuste usaldusväärsusega seonduvat valimiskaebust, rõhutas, et „põhiseaduslike valimisõiguse printsiipide ja õigusriigi põhimõtte paremaks tagamiseks oleks vajalik elektroonilise hääletamise tulemuste kindlakstegemise reeglid sätestada selgemalt õigustloovates aktides.“¹¹²

Hetkel reguleerib elektrooniliste häälte lugemist mitu erinevat õigusakti: Riigikogu valimise seadus¹¹³ (§ 60¹), Vabariigi Valimiskomisjoni otsused (vastu võetud RKVS § 48² lõike 3 kohaselt) ja riigi valimisteenistuse korraldustega (antud RKVS § 48² lõike 4 alusel) kinnitatud dokumendid.¹¹⁴ Üheski neist ei sisaldu täielikult elektrooniliste häälte lugemise ning usaldusväärsuse kindlakstegemise korda. Näiteks häälte miksimise, mille eesmärgiks on võimaldada häälte kokkulugemise avalik kontrollitavus, kasutamine e-häälte lugemisel on valikuline.¹¹⁵ See aga jätab õhku küsimuse, miks vastav meede üldse ette nähtud on, kui seda

¹¹¹High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, p 20.

¹¹²RKPJKo 27.03.2019, 5-19-18, p 17; RKPJKo 27.03.2019, 5-19-20, p 13.

¹¹³RT I, 17.11.2017, 17.

¹¹⁴RKPJKo 27.03.2019, 5-19-20, p 9.

¹¹⁵Riigi Valimisteenistus. Elektroonilise hääletamise üldraamistik ja selle kasutamine Eesti riiklikel valimistel.

kohustuslikus korras rakendama ei pea ning kuidas tagatakse hääle kokkulugemise kontrollitavus juhul, kui miksimist ei kasutata. E-valimiste puhul ei ole tegemist küll tehisintellekti tehnoloogiate rakendamise, vaid tavaliste eelnevalt programmeeritud algoritmide kasutamisega. Eeltoodud näide ilmestab aga automatiseeritud protsessi jälgitavuse ja kontrollitavuse tagamise aluste seaduses selgelt sätestamise vajadust.

Musta kasti efekt seisneb selles, et masinõppe analüüsi tulemused ei ole intuiitiivselt selgitatavad. Seetõttu ei pruugi nimetatud tulemused sarnaneda kausaalsele selgitusprotsessile, mis on omane ametnike poolt koostatud riigiasutuste dokumentides sisalduvatele põhjendustele.¹¹⁶ Tehisintellekti nimetatud omadust arvestades on juhul, kui haldusakti andmise otsus on tehtud tehisintellekti tehnoloogiat rakendades või tugineb olulisel määral tehisintellekti teostatud andmeanalüüsi tulemustele, keeruline täita haldusakti põhjendamise nõuet.

Loomuliku kõne töötlemise kui tehisintellekti teadusvaldkonna ühe arengusuuna hiljutised arengud annavad lootust, et argumenteerimisvõimelise tehisintellekti väljatöötamine on reaalselt võimalik. Tehnoloogiaettevõtte IBM projekti *Project Debater* raames välja arendatud tehisintellekt suutis 18. juunil 2018 ja 12. veebruaril 2019 toimunud avalikes väitlustes maailma tippväitlejate vastu moodustada ja esitada ratsionaalseid kallutamata argumente.¹¹⁷ Sellegipoolest tuleb arvestada, et kõnealune tehisintellekti tehnoloogia koostab argumente töötades kiiresti läbi talle kättesaadava mahuka informatsiooni ning luues sellele materjalile tuginedes veenva narratiivi mingi seisukoha toetuseks, sealjuures ei rakenda vastav tehnoloogia inimtöötlemisele sarnast ratsionaalset arutluskäiku.¹¹⁸ Veenev argumentatsioon IBM-i arendatud tehisintellekti poolt eeldab seega, et sellele on kättesaadav piisav hulk vastaval teemal kirjutatud artikleid, millest ta tuvastab teemakohased argumendid, klassifitseerib need

https://www.valimised.ee/sites/default/files/uploads/eh/TVXV_raamistiku_yldekirjeldus_29052017.pdf
(13.04.2019).

¹¹⁶C. Coglianese, D. Lehr, p 1167.

¹¹⁷A. Krishna. AI Learns the Art of Debate. 18.06.2018. – <https://www.ibm.com/blogs/research/2018/06/ai-debate/>
(18.01.2019); Think 2019 Kicks Off with Live Debate Between Man and Machine. IBM Research Editorial Staff. 12.02.2019. – <https://www.ibm.com/blogs/research/2019/02/ai-debate-recap-think-2019/> (24.02.2019).

¹¹⁸IBM Project Debater FAQ. – <https://www.research.ibm.com/artificial-intelligence/project-debater/faq.html>
(18.01.2019).

ühisnimetajate järgi, valib kõige mitmekülgsemad, veenvamad ning paremini tõendatud argumendid ning paneb nendest kokku koherentse seisukoha.¹¹⁹

Kuigi IBM-i hiljutist saavutust luua tehisintellekt, mis suudab ratsionaalsete argumentide toel vastu seista maailma tippvääitlejatele, ei saa alahinnata, tasub siiski suhtuda kriitiliselt ideesse, et sarnast tehnoloogiat on võimalik rakendada Eestis haldusmenetluse raames. Nimelt on vastav tehnoloogia töötatud välja inglise keele baasil ning ettevõtete, kes on huvitatud väljaarendatavate tehisintellekti tehnoloogiate rakendamisest tulu teenimise eesmärgil, investeeringute toel.

Isegi kui eeldada, et tehisintellekti sarnasel kombel eesti keeles toimima saamine on ületatav takistus, siis eeldab vastava tehnoloogia edukas rakendamine, et tehisintellektil on juurdepääs väga suurele andmehulgale.¹²⁰ Ilma piisava andmehulgata ei ole võimalik tehisintellekti tehnoloogiat treenida määral, mis tagaks selle tehnoloogia täpsuse, madala veamäära (sh korrektne grammatika) ning seeläbi kasu selle rakendamisest. Haldusmenetluses rakendatavale tehisintellektile on võimalik ette anda varasem haldus- ja kohtupraktika konkreetses valdkonnas ja õiguspõhimõtete kohta üldiselt, kuid Eesti suhtelist väiksust ning seega nimetatud dokumentide suhtelist vähesust arvestades ei küündi selliste materjalide hulk tõenäoliselt vajalike materjalide hulganii, mis tagaks, et tehisintellekti suudaks end süntaktiliselt ja grammatiliselt korrektselt väljendada. Samuti on sellise tehisintellekti Eesti haldusmenetluse huvides väljaarendamine väga ressursimahukas projekt. Seega on ebatõenäoline, et loomuliku kõne töötlemise tehnoloogia aitab ületada haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogia kasutamisel esinevat probleemi haldusakti põhjendamise osas ning haldusakti kirjaliku põhjendamise nõuet on tehisintellektil raske täita.

Samas on tehisintellekti kasutamine mõeldav kontekstis, kus tehisintellekti otsustusele on võimalik lisada standardne tekst nagu näiteks maksumenetluses käibemaksukohustuslaseks registreerimise otsuse või sundtäitmise otsuse väljastamisel. Vastava otsuse tekst on üldjuhul

¹¹⁹C. Reed. IBM's debating computer: an AI expert's verdict. 26.06.2018. – <http://theconversation.com/ibms-debating-computer-an-ai-experts-verdict-98783> (18.01.2019).

¹²⁰Näiteks *Project Debater* raames oli programmil kõnede koostamiseks võimalik läbi töötada ligi 300 miljonit uudisteartiklit, vt C. Reed .

standardne, erinevate haldusaktide puhul tuleb vaid teatavad lüngad, mis nimetavad konkreetse ettevõtte ja sundtäitmise objekti vms, igakordselt täita.

Samuti saaks tehisintellekti tehnoloogiale omast haldusakti põhjendamise võimekuse puudulikkust asendada haldusakti adressaadile pärast haldusakti teatavakstegemist tema suhtes antud haldusakti ametniku poolt üle vaatamise võimaluse tagamine. Haldusakte, millega haldusakti adressaadid on rahul ka ilma põhjenduste kuulmiseta ning vaidlustada ei soovi, oleks sel juhul võimalik anda kiirelt ning ressursse säästes. Kindlasti tähendaks see nendele isikutele, kes enda suhtes antud haldusaktiga rahul ei ole, et nende jaoks on vastav menetlus selle aja võrra pikem, mis ametnikul hiljem haldusakti õiguspärasuse üle vaatamiseks kulub. Käesoleval ajal on aga raske hinnata, kas tehisintellekti tehnoloogia kasutamine koos vajadusel haldusakti üle vaatamise võimalusega tooks kokkuvõttes rohkematele inimestele kasu menetlusaja lühenemise vms tõttu või hoopis takistaks paljude juurdepääsu ausale ja läbipaistvale haldusmenetlusele. Enne vastava lahenduse rakendamist peaks sõltuvalt haldustegevusest, millega seoses lahenduse rakendamist kaalutakse, detailselt analüüsima lahenduse võimalikke mõjusid isikute põhiõigustele ning neid võimalike kasude valguses kaaluma.

Madalmaade Riiginõukogu on kõnealuse temaga tegelenud kahes oma hiljutises otsuses, mis mõlemad seondusid osaliselt automatiseeritud programmi AERIUS rakendamisega ning selle tulemuste arvestamisega haldusmenetluses otsuste tegemisel.¹²¹ Madalmaade Riiginõukogu 17. mai 2017. a otsuses oli vaidluse all AERIUS programmi kasutamise õiguspärasus põllumajandusettevõtetele väljastatud tegevuslubade väljastamisel. Madalmaade Riiginõukogu 18. juuli 2018. a otsuses oli vaidluse all AERIUS programmi andmete, millel põhinevaid otsuseid kasutati uue maantee ehitamise trajektoori kindlaksmääramisel, kättesaadavus ning õiguspärasus.

Madalmaade Riiginõukogu leidis 17. mai 2017. a otsuses, et ennetamaks poolte ebavõrdsust kohtu ees on haldusorganil kohustus teha täielikult, õigeaegselt, enda algatusel ja kohasel viisil huvitatud isikutele kättesaadavaks info AERIUS programmi poolt tehtud valikute, selle sisendandmete ja eelduste kohta, mille programm tulemusele jõudmisel aluseks võttis.

¹²¹Nimetatud otsusteks on eelviidatud 17.05.2017 otsus ning Madalmaade Riiginõukogu 18.07.2018 otsus nr 201602958/1 / R6. Raad van Staate. 201602958/1 / R6. 18.07.2018. – https://www.raadvanstaate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=95988&summary_only=&q=blankenburg (11.01.2019).

Tagamaks isikutele reaalne kohtulik kaitse, peab selline info avaldamine võimaldama kolmandatel isikutel hinnata võetud eelduste ning kasutatud algandmete asjakohasust ning vajadusel vaidlustada tehtud otsus, sh otsuse tegemisel kasutatud andmed, võetud eeldused või tehtud järeldused.¹²²

18. juuli 2018. a otsuses täpsustas Madalmaade Riiginõukogu, et haldusorgani kohustus huvitatud isikule omal algatusel programmi töö aluseks olev informatsioon kättesaadavaks teha ei tähenda, et haldusorganil oleks kohustus teha kättesaadavaks iga programmi töö käigus genereeritud tabel või kaart. Piisab sellest, kui isiku suhtes tehtud otsuses selgitatakse, millised programmi valikud on tehtud millist liiki sisendandmete põhjal.¹²³ Samas on Madalmaade Riiginõukogu märkinud, et tõhusa kohtuliku kontrolli huvides peab kohtul olema ligipääs andmetele, mis olid haldusorganile kättesaadavad vaidlustatud otsuse tegemise ajal (*ex tunc*), st haldusorgan peab olema suuteline taaslooma või esitama andmepildi otsuse tegemise aja seisuga isegi siis, kui kasutatud programm on pärast otsuse tegemist andmeid uuendanud.¹²⁴

Autor tugineb viidatud Madalmaade Riiginõukogu lahenditele, kuna Eestis ei ole teadaolevalt ükski tehisintellekti tehnoloogia haldusmenetluses kasutamise õiguspärasust puudutav vaidlus veel kohtusse jõudnud. Kuigi Madalmaade Riiginõukogu lahenditel ei ole Eesti õiguskorras õigusjõudu, saab lahendites esitatud seisukohtadest järeldada, et probleem haldusakti kontrollitavusega (sh nii haldusakti adressaadi vaatenurgast kui ka kohtuliku kontrolli perspektiivist) tehisintellekti tehnoloogia haldusakti andmisel kasutamise korral on universaalselt aktuaalne. Samuti aitavad Madalmaade Riiginõukogu seisukohad viidatud lahendites sisustada, milles haldusakti kontrollitavuse ja menetluse läbipaistvuse poleemika konkreetselt seisneb, kui haldusakti andmisel kasutatakse tehisintellekti. Samas on aga oluline täheldada, et Madalmaade Riiginõukogu ei ole kummaski käsitletud lahendis järeldanud, et masinõppe algoritmil põhineva programmi kasutamine oleks välistatud selle tõttu, et programmi kasutades antud haldusaktide kontrollimine on võrreldes konventsionaalse haldusakti kontrollimisega raskendatud.

Üheks haldusmenetluses kasutatavate masinõppe algoritmide kontrollitavuse tagamise viisiks on teha avalikuks kasutuselevõetud algoritmi ning alternatiividena kaalutud algoritmide

¹²²Raad van State. 17.05.2017. p 14.4.

¹²³Raad van Staate. 18.07.2018. p 23.4.

¹²⁴Raad van Staate. 18.07.2018. p 23.5.

ülesehitus, nende ennustused, spetsifikatsioonid ning algoritmide algaasis saavutatud tulemused. Kuna masinõppe algoritmid arenevad põhimõttel, et nad sihivad kõige täpsema ennustuse andmise poole olemasoleva eesmärgi saavutamiseks loodud valemi optimeerimise teel (st sisuliselt on tegemist katse-eksitus meetodiga), siis võimaldavad vastava algoritmi varasemad katsetused mõista, millised on lõpliku algoritmi omadused. Samuti võib avaldada andmehulkasid, mis viitavad teatud väärtuste suhtelisele osatähtsusele konkreetsetes rakendatavas mudelis või funktsionaalsetele seostele erinevate väärtuste vahel.

Loetletud andmete avalikult kättesaadavaks tegemine täidab huvitatud isikute algoritmi töömeetoditest informeerimise ning haldusorgani tegevuse läbipaistvuse tagamise eesmärgi.¹²⁵ Kuigi masinõppe algoritmide sisendandmete, väljundite, spetsifikatsioonide jms avaldamine ei pruugi võimaldada lõpuni mõista, kuidas täpselt vastav algoritm jõudis tulemusele, mis tingis haldusorgani otsustuse, siis võimaldab selliste andmete kättesaadavus ning analüüs saada aimu algoritmide töömetoodikast.

Haldusmenetluses kasutatavate masinõppe algoritmide kontrollitavust suurendab ka see, kui algoritmide koostajateks on haldusorganid ise, mitte haldusorganivälised ettevõtjad. Olukorras, kus ajas arenevaid algoritme ning nende sisu on raske kontrollida, on oluline, et algoritmide väljatöötamisel on järgitud ja vajadusel programmikoodi integreeritud kõik asjakohased õiguslikud ja eetilised elemendid. Haldusorgani poolt kasutatavad algoritmid peaksid alluma kõigile eetilistele nõuetele, mis tulenevad nii õigusaktidest kui halduseeskirjadest ning olema koostatud selliselt, et kohtunikel oleks võimalik kontrollida nende kooskõla kehtivate reeglite ja põhimõtetega.¹²⁶

Eraldiseisvalt tuleb aga hinnata, kas haldusakti kontrollitavuse tagamise eesmärgi silmas pidades piisab sellest, kui arvutiteadlased on teoreetiliselt võimelised haldusmenetluses või haldusakti andmisel kasutatava masinõppe algoritmi töömetoodikat kontrollima. Isiku jaoks, kelle suhtes haldusakt antakse, muutub haldusakti vaidlustamine sedavõrd keerukamaks, et lisaks haldusorgani põhjenduste asjakohasuse mõistmisele tuleb tal hinnata ka seda, kas algoritm, mida haldusakti andmisel kasutati, on lähtunud korrektsetest ja piisavatest

¹²⁵C. Coglianese, D. Lehr, p 1212.

¹²⁶Colloquium 'An exploration of Technology and the Law'. The Hague, 14.05.2018. – <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/evenements-en/637-the-hague-14-may-2018-colloquium-an-exploration-of-technology-and-the-la> (24.02.2019).

sisendandmetest ning arvesse võtnud kõiki olulisi asjakohaseid asjaolusid. Kirjeldatud ebavõrdsust tasakaalustab osaliselt isiku võimalus kasutada kvalifitseeritud õigusabi. Samas võib olla keeruline leida õigusnõustajat, kes mõistab statistikat määral, mis tagaks esindatavale tõhusa õiguskaitse. Selleks peaks vastav esindaja suutma mõista näiteks tehisintellekti poolt kasutatud väärtuste osatähtsuse tõlgendamise metoodikat ning seda, milline on võimalike vigaste väärtuste kasutamise korral nende põhjal tehtud otsuste mõju lõplikule ennustusele.¹²⁷

Eesti õigussüsteemis aitab haldusõiguses kaebajate positsiooni eelnevalt kirjeldatud ebavõrdsust tasakaalustada halduskohtumenetlusele omane kohtu kohustus tagada isiku õiguste kaitse täidesaatva võimu õigusvastase tegevuse eest, mis väljendub eelkõige uurimispõhimõttes (halduskohtumenetluse seadustiku¹²⁸ § 2 lg 4) ja selgitamiskohustuses (HKMS § 2 lg 5). Arvestades kohtu kohustust tagada kõigi oluliste asjaolude väljaselgitamine vajadusel omal algatusel, jääb tehisintellekti tehnoloogiaid kasutades antud haldusaktide õiguspärasust puudutavate vaidluste korral just kohtu kohustuseks välja selgitada, kas haldusorgani poolt kasutatav tehisintellekt on jõudnud või aidanud haldusorganil jõuda õiguspärase haldusakti andmiseni.

Kuid ka kohtunikelt statistilise andmeanalüüsi põhimõtete tundmise ning tehisintellekti tehnoloogia suhtes asjakohase analüüsi teostamise eeldamine ei ole mõistlik – näiteks ei suutnud 2018. aasta mais Haagis toimunud Euroopa Liidu Riiginõukogude ja kõrgeimate haldusjurisdiktsioonide kollokviumil kogunenud Euroopa Liidu liikmesriikide kõrgeimate kohtute halduskohtunikest mitte ükski peale vaadates mõista algoritmi, mida Prantsusmaa haridussüsteemis keskkooliõpilaste ülikoolidesse jaotamisel kasutati.¹²⁹ Sellest tulenevalt on tõenäoline, et kohtutel tuleb kõnealuste vaidluste korral kutsuda eksperte, samuti võib selliste vaidluste sagenemise korral kaaluda andmeanalüütikute lisamist riiklikult tunnustatud ekspertide nimekirja.¹³⁰

¹²⁷C. Coglianese, D. Lehr, p 1190.

¹²⁸RT I, 28.11.2017, 3.

¹²⁹Colloquium ‘An exploration of Technology and the Law’.

¹³⁰Vajadust otsuse tegemise huvides andmeteaduse ekspertidega konsulteerimiseks ning tehisintellekti haldusmenetluses kasutamise sageduse kasvamisel andmeteadlaste lisamiseks ekspertiisiasutuste juurde nentis ka Madalmaade Riiginõukogu oma 18. juuli 2018 otsuses. Vt Raad van Staate. 18.07.2018. p 23.5.

Eelnevast järeldub, et tehisintellekti tehnoloogiate haldusakti andmisel kasutamine ei ole kõrvaldamatus vastuolus nõudega haldusakti kontrollitavusele. Küll aga erineb tehisintellekti tehnoloogia poolt või selle alusel tehtud otsuste õiguspärasuse kontroll ametniku kirjutatud põhjendustega haldusakti õiguspärasuse kontrollist märgatavalt. Tehisintellekti otsuste kontroll peab olema tehnilisem, nõuab eriteadmisi ning põhjaliku andmeanalüüsi teostamist. Sealjuures on tehisintellekti tehnoloogia haldusakti andmisel kasutamise korral sellisel tehnoloogial keeruline täita haldusakti põhjendamise kohustust.

Haldusorganitel, mis soovivad oma töö hõlbustamiseks tehisintellekti tehnoloogiaid rakendada, lasub kohustus tagada selliste tehnoloogiate usaldusväärsus. Rakendatavate tehisintellekti tehnoloogiate kontrollitavuse tagamiseks peab haldusorgan olema suuteline huvitatud isikule esitada tehisintellekti tehnoloogia poolt otsuse tegemisel haldusakti andmise aja seisuga arvesse võetud sisendandmed. Haldusaktide, mille andmisel on rakendatud tehisintellekti tehnoloogiaid, kontrollitavuse tagamiseks võib halduskohtutel tekkida vajadus tehisintellekti abil antud haldusakte puudutavate vaidluste õigeks lahendamiseks kaasata ekspertteadmisi väljastpoolt.

3. Haldusakti andmisel tehisintellekti kasutamise kooskõla haldusakti materiaalse õiguspärasuse nõuetega

3.1. Kooskõla kaalutlusvigadeta haldusakti andmise nõudega

3.1.1. Kaalutlusõigusega haldusakti andmine

Käesolevas peatükis analüüsitakse tehisintellekti tehnoloogiate haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses ja haldusakti andmisel kasutamise kooskõla haldusakti materiaalse õiguspärasuse nõuetega. Esmalt vaadeldakse tehisintellekti tehnoloogiate kasutamise kooskõla kaalutlusvigadeta haldusakti andmise nõuetega ning seejärel analüüsitakse Euroopa Liidu õigusest tehisintellekti tehnoloogiate haldusakti andmisele suunatud menetluses ja haldusakti andmisel kasutamisele tulenevate piirangute sisu ning kohaldamise eelduseid.

Kaalutlusvigadeta haldusakti andmise nõue tuleneb haldusmenetluse seaduse §-st 54, tegemist on haldusakti õiguspärasuse ühe eeldusega. Vastavalt haldusmenetluse seaduse § 4 lg-le 1 on kaalutlusõigus haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Õiguslik alus, millele tuginedes haldusakt antakse, võib olla kas kohustav või lubav.¹³¹ Juhul kui haldusakti õiguslik alus kohustab haldusakti välja andma, siis puudub haldusorganil kaalutlusõigus ning vajalike eelduste täidetuse korral tuleb haldusakt välja anda. Seda nimetatakse ka seotud halduseks. Samuti on haldusorgan kohustatud haldusakti andma juhul, kui mingil põhjusel on haldusorgani kaalutlusõigus redutseeritud nullini.¹³² Käesolevas alapeatükis analüüsitakse tehisintellekti tehnoloogiate kasutamist haldusakti andmisel just sellistel juhtudel, kus haldusorgan on seaduses sätestatud faktilise koosseisu täitmisel kohustatud haldusakti välja andma.

Kui haldusakti õiguslik alus on kohustav norm, milles sätestatud tingimuste täitmisel puudub haldusorganil kaalutlusruum otsustamiseks, kas haldusakt anda või andmata jätta, siis tuleb selles kontekstis rakendataval algoritmil tuvastada, kas sellele kättesaadava info kohaselt vastab

¹³¹A. Aedmaa jt, lk 277.

¹³²K. Merusk, I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud vlj. Tallinn: Juura 2013, lk 545.

faktiliste asjaolude koosseis konkreetsetes normis sätestatule. Selliste kaalutusõigust mitte võimaldavate haldusaktide andmise juures tehisintellekti tehnoloogiate rakendamise õiguspärasuse analüüsimisel tuleb omakorda eristada õiguslikke aluseid, mille kohaldamise materiaalõiguslikud eeldused on objektiivselt mõõdetavad sellistest õiguslikest alustest, mis sisaldavad kas määratlemata õigusmõisteid või subjektiivselt määratletavaid omadusi.

Objektiivselt mõõdetavate materiaalõiguslike eeldustega õiguslikud alused on näiteks sellised, mis näevad õigusliku tagajärje saabumise ette konkreetse elusündmuse (sünd, surm, teatavasse vanusesse jõudmine) saabumisega või on muul viisil faktiliselt määratletavad (nt konkreetse valemi abil välja arvutatavad).

Sõltuvalt sellest, kas üksnes objektiivselt mõõdetavaid materiaalõiguslikke eelduseid sisaldava normi täitmiseks rakendatav algoritm saab oma andmed eeltäidetud andmekogust, kus andmeid kirjeldatakse konkreetsetes vormis, ei ole tehniliselt vajalik kohustavate haldusaktide väljaandmisel rakendada iseõppivat masinõppe algoritmi. Sellisel juhul piisab ka lihtsamast tarkvaralahendusest. Näiteks on perehüvitiste seaduse¹³³ § 17 lg 1 kohaselt lapsetoetuse saamise õigus igal lapsel sündimisest kuni 16-aastaseks saamiseni. PHS § 5 lg 1 kohaselt kontrollib Sotsiaalkindlustusamet sotsiaalkaitse infosüsteemi kantud andmete alusel isikute vastavust peretoetuse või vanemahüvitise saamise tingimustele ja teavitab isikuid hüvitise õiguse tekkimise korral. Järelikult peaks sellise teavituse vajaduse kontrollimiseks tegema programm sotsiaalkaitse infosüsteemile päringu konkreetse isiku vanuse kohta selgitamaks välja, kas isiku vanus on väiksem kui 16 aastat. Kui päringu vastus on positiivne ja vastav tingimus on täidetud, saab süsteem genereerida taotluse vormi, täita selles sisalduvad andmed konkreetse lapse andmetega ning saata lapse vanematele teavituse toetuse saamise õiguse kohta.

Kui aga eeldada, et süsteem suudab alusnormi tingimuste täidetust hinnata näiteks isiku lihtkirjaliku taotluse alusel, siis eeldab sellise ülesande täitmine programmiti nii tekstituvastuse kui ka loomuliku kõne töötlemise funktsionaalsust. Järelikult ei piisa sellisel juhul lihtsalt tarkvaralahenduse rakendamisest, vaid rakendada tuleb masinõppe algoritme arvestades, et soovitud funktsionaalsusega programmil tuleb inimeste igapäevasest keelekasutusest kätte saada informatsioon, mis andmekogudes on standardiseeritud vormis.

¹³³RT I, 26.10.2018, 3.

Mõlemal eelkirjeldatud juhul on aga objektiivselt määratletavad materiaaloiguslikud eeldused võimalik algoritmi „koodikeelde kirjutada“ ilma, et nende tähendust oleks vaja eraldi tõlgendada.

Subjektiivselt määratletavaid omadusi sisaldavad materiaaloiguslikud alused on aga eeskätt määratlemata õigusmõisteid sisaldavad sätted, kus seadusandja on loobunud detailsete ettekirjutuste andmisest seaduses ning delegeerinud normi täpsustamise seaduse rakendajale.¹³⁴ Näiteks ehitusseadustiku¹³⁵ § 44 p 11 kohaselt keeldub pädev asutus ehitusloa andmisest, kui ehitise lammutamine ei vasta olulistele avalikele huvidele. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse¹³⁶ § 62 lg 4 kohaselt tunnistatakse keskkonnaluba kehtetuks ilma avatud menetluseta, kui loa kehtivuse korral esineb keskkonnoaht või oluline keskkonnahäiring või kui haldusorgan ei pea vajalikuks avatud menetluse läbiviimist keskkonnoaloa kehtetuks tunnistamisega kaasnevate väheoluliste mõjude tõttu. KeÜS § 3 lg 1 kohaselt defineeritakse mõistet keskkonnahäiring kui inimtegevusega kaasnevat vahetut või kaudset ebasoodsat mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimivat mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile. Looduskaitseseaduse¹³⁷ § 14 lg 2 kohaselt ei kooskõlasta kaitstava loodusobjekti valitseja vastava paragrahvi lõikes 1 nimetatud tegevust ja muud tegevust, mis vajab kaitse-eeskirja kohaselt kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekut, kui see võib kahjustada kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit.

Nii olulise avaliku huvi mõiste ehitusseadustikus, keskkonnahäiringu mõiste keskkonnaõiguses kui ka kaitse eesmärgi kahjustamise mõiste looduskaitseseaduses on määratlemata õigusmõisted, mida tuleb igakordselt konkreetsete juhtumi asjaolude pinnalt hinnata. Sealjuures sisaldab näiteks keskkonnahäiringu mõistete definitsioon omakorda subjektiivselt mõõdetavaid kriteeriume nagu näiteks „ebasoodne mõju“ või „keskkonna kaudu toimiv mõju“.

Erinevalt objektiivselt määratletavatest materiaaloiguslikest alustest ei ole võimalik selliseid mõisteid nagu oht, keskkonnahäiring või kaitse eesmärgi kahjustamine üheselt koodikeelde transformeerida. Tehisintellekti tehnoloogia, mis määratlemata õigusmõisteid sisaldavate

¹³⁴M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. Juridica 2010 IX, lk 668.

¹³⁵RT I, 12.12.2018, 29.

¹³⁶RT I, 26.06.2018, 12.

¹³⁷RT I, 14.11.2018, 8.

normide alusel haldusakte annab, peab olema võimeline sarnaselt inimesele sisustama määratlemata õigusmõisteid, arvestades konkreetseid elulisi asjaolusid. Sellise suutlikkusega tehisintellekti tehnoloogia väljatöötamine võib olla võimalik, kasutades seejuures olemasolevaid teadmisi selle kohta, millistes olukordades on varem leitud, et ehitise lammutamine ei vasta olulistele avalikele huvidele EhS § 44 p 11 mõistes, samuti millistel juhtudel on olnud tegemist keskkonnahäiringuga keskkonnaseadustiku üldosa seaduse tähenduses või millistel juhtudel on teatud tegevus loetud konkreetse loodusobjekti kaitse eesmärgi kahjustavaks.¹³⁸

Kindlasti võib rakendatav tehisintellekti tehnoloogia teha määratlemata õigusmõistete sisustamisel vigu, kuid ka haldusorgani ametnikud võivad määratlemata õigusmõistete tõlgendamisel vigu teha. Keerulisem võib olla tehisintellekti kasutamine selliste määratlemata õigusmõisteid sisaldavate normide rakendamisel, mille kohta ei ole väga palju halduspraktikat, kuna neid norme rakendatakse väga harva. Sellistel juhtudel ei pruugi andmehulk, mille alusel tehisintellekti tehnoloogiat treenida, olla piisavalt madala veamäära saavutamiseks piisav.

Samas ei pea tehisintellekti tehnoloogiaid tingimata igasuguste haldusaktide andmisel rakendama. Tehisintellekti tehnoloogiaid tuleks haldusmenetluses rakendada eelkõige siis, kui sellise rakendamise tulemus on kas haldusorgani töö efektiivsuse tõus või esineb mõni muu oluline kasu. Määratlemata õigusmõistete sisustamisel tehisintellekti tehnoloogiate poolt tehtud vead on aga igal juhul hõlpsamalt kohtulikult kontrollitavad kui näiteks kaalutusõigust nõudvate haldusaktide andmisel tehtud kaalutusvead. Kaire Pikamäe on nimetatud juhte omavahel võrreldes leidnud, et esimesel juhul saab kohus igal üksikjuhul tagantjärele vaadeldes hinnata, kas tehisintellekti tehnoloogia poolt konkreetsete eluliste asjaolude teatud viisil tõlgendamine oli korrektne või mitte, viimasel juhul tuleb kohtul aga välja selgitada, kas on saavutatud õiguslikult võimalik tulemus õiguslikult lubatud viisil, mida on üldjuhul võimalik hinnata üksnes haldusakti põhjendusi uurides.¹³⁹ Ka Riigikohus on oma praktikas sedastanud,

¹³⁸Samuti aitavad kirjeldatud tehisintellekti tehnoloogiat nn treenida ka näited juhtudest, kus teatud olukorras on ekslikult tuvastatud ehitise lammutamise vastuolu avalike huvidega, keskkonnahäiringu esinemine või loodusobjekti kaitse eesmärgi kahjustamine (negatiivne näide).

¹³⁹K. Pikamäe. Kaalutusvigadest. Juridica 2006 II, lk 77.

et kontrollides haldusorgani prognoosotsust faktilisest ja õiguslikust küljest, sh määratlemata õigusmõistete sisustamisel, ei sekku kohus lubamatult täitevvõimu tegevussfääri.¹⁴⁰

Olenemata sellest, kas tehisintellekti tehnoloogiaid või automatiseeritud töötlust rakendatakse objektiivselt mõõdetavate materiaalõiguslike eeldustega normide või määratlemata õigusmõistete sisaldavate normide alusel haldusaktide andmisel, on selliste haldusaktide puhul mõlemal juhul väljastatav haldusakt kohtulikult kontrollitav. Kui aga haldusorgani otsustuses on kaalutlusõigust kasutatud, aga õiguslik alus kaalutlusruumi ette ei näe, on mõlemal juhul selgelt tegemist diskretsiooni ületava haldusaktiga. Samuti on kohtul kaalutlusõiguse puudumise korral võimalik kontrollida haldusakti andmise õiguslikus aluses sätestatud tingimuste täidetust haldusakti andmise aja seisuga olenemata sellest, kas haldusakti väljastas haldusorgan oma ametniku või tehisintellekti vahendusel. Järelikult on tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamine õiguspärane juhul, kui haldusorganil puudub vastavas küsimuses kaalutlusõigus või kaalutlusõigus on redutseeritud nullini. Järelduseni, et kaalutlusruumi mitte nõudvate otsustuste puhul on tehisintellekti haldusorganisatsioonis rakendamine mõeldav, on jõudnud ka õiguskantsler Ülle Madise.¹⁴¹

3.1.2. Kaalutlusõiguse teostamist eeldava haldusakti andmine

Tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine selliste haldusaktide andmisel, mis eeldavad kaalutlusõiguse teostamist haldusorgani poolt, tõstatab küsimuse, kas tegemist on üldse realistliku väljavaatega. Käesolevas alapeatükis analüüsitakse kaalutlusõiguse teostamise eelduseid ning hinnatakse, kas tehisintellekti tehnoloogiaid on võimalik kaalutlusõiguse teostamist eeldavate haldusaktide andmisel rakendada. Eelkõige antakse hinnang, kas tehisintellekti tehnoloogiatel kaalutlusõiguse teostamist nõudvate otsuste langetamise võimaldamine saab viia kaalutlusvigadeta haldusakti andmisele. Kaalutlusõiguse teostamist eeldavate haldusaktide andmise kontekstis on eraldi tähelepanu all küsimus, kas tehisintellekti

¹⁴⁰Vt RKKHK 3-17-1545/81, p 26.

¹⁴¹Ü. Madise. Põhiseaduse vaimust ja võimust muutuv ühiskonnas. Teadusmõte Eestis. Argo: Tallinn 2018, lk 138.

tehnoloogiat rakendades väljastatud kaalumisotsused suudavad arvestades nende tehnilisi piiranguid tagada võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise.

Kaalutlusruum on seadusandja poolt haldusorganile antud volitus valida kahe või mitme samaväärse õigusliku tagajärje vahel või iseseisvalt otsustada, kas tagajärge rakendada või mitte. Kaalutlusõiguse teostamise vajadus tuleneb sellest, et seadusandja ei saa kirjutada seaduse rakendajatele ette kõiki otsuseid, kuna iga üksikjuhtumi elulised asjaolud on erinevad ja sageli ettenägematud.¹⁴² Seetõttu on vajalik teatud juhtudel jätta haldusorganile õigus valida kas konkreetseteid asjaolusid arvestades teha teatav otsus ja kui, siis milline otsus.¹⁴³

Üheks kaalutlusõiguse näiteks on majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse¹⁴⁴ § 37 lg 2, milles on loetletud viis erinevat alust, mille esinemisel võib (aga ei pea) majandushaldusasutus tegevusloa kehtetuks tunnistada. Sageli esineb haldusorgani kaalutlusõigus just lubade kehtetuks tunnistamisel, nt keskkonnaloa kehtetuks tunnistamise kaalumise õigus tuleneb KeÜS § 62 lg-st 2. Haldusorganitel tuleb teostada diskretsiooniõigust ka näiteks avalikest vahenditest struktuuri-, investeerimis-, vm toetuste jagamisel hinnates taotlejate vastavust toetuse saamiseks kehtestatud tingimustele.¹⁴⁵

Õigusriigi ja hea halduse põhimõtetega arvestades ei saa kaalutlusõigus tähendada, et haldusorganil on õigus oma suva järgi ükskõik milline otsus teha, mistõttu on seadusandja seadnud kaalutlusõiguse teostamisele piirid. Kaalutlusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2). Sealjuures eeldab kaalutlusõiguse eesmärgi arvestamine alusnormi eesmärgi mõistmist ning võimalike käitumisviiside mõju kaalutlusõiguse eesmärgile hindamist. Oluliste asjaoludega arvestamine eeldab suutlikkust välja selgitada kõik asjas olulisust omavad argumendid ning mõista, millised on erinevate lahenduste võimalikud elulised tagajärjed. Samuti eeldab oluliste asjaoludega arvestamine

¹⁴²A. Aedmaa jt, lk 278; Ü. Madise, lk 138.

¹⁴³T. J. Barth, E. Arnold. Artificial Intelligence and Administrative Discretion. Implications for public administration. – American Review of Public Administration 1999, Vol 29-4, p 338.

¹⁴⁴RT I, 29.06.2018, 31.

¹⁴⁵Selle jt kaalutlusõiguse teostamist eeldavate otsustuste olemuse kohta on pikemalt kirjutatud halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes, vt K. Merusk, I. Pilving, lk 542.

suutlikkust kaaluda nimetatud argumente ning tagajärgi arvestades puudutatud isikute õiguseid ja avalikke huve, lähtudes seejuures haldusõiguse üldpõhimõtetest. Sealjuures ei tohi lähtuda asjassepuutumatutest kaalutlustest, vaid arvestatavad õigused ja huvid peavad olema seotud ja olulised konkreetse haldusotsustuse sisu arvestades. Haldusõiguse üldpõhimõtete järgimine eeldab nende tundmist ning oskust neid igal üksikjuhul vastavalt kaasuse asjaoludele rakendada.¹⁴⁶

HKMS § 158 lg 3 kohaselt kontrollib kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti või tehtud toimingu õiguspärasust hinnates kohus ka kaalutlusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutlusreeglite järgimist haldusorgani poolt. Sealjuures ei hinda kohus eraldivõetuna kaalutlusotsuse otstarbekust ega teosta haldusakti või toimingu õiguspärasust kontrollides kaalutlusõigust haldusorgani eest. See tähendab, et kaalutlusotsuste kohtulik kontroll on piiratud, mistõttu on kaalutlusõiguse teostamist eeldatavate haldusaktide või toimingute õiguspärasuse hindamisel kesksel kohal just HMS §-st 54 tulenevate kaalutlusreeglite järgimine haldusorgani poolt.¹⁴⁷

Esmapilgul tundub võimatu, et tehisintellekt oleks võimeline kõiki eelnimetatud reegleid järgima. Hinnates tehisintellekti teoreetilist võimekust eelnimetatud reeglite järgimisel, tuleb arvestada, et tehisintellektile on võimalik kättesaadavaks teha haldusõiguse kohtupraktika, haldusorgani varasemad otsused ning dokumenteeritud kaalutlused, õiguse üldpõhimõtted ja seadusesse kirjutamata, aga õiguses üldtunnustatud reeglid nagu näiteks *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali*.¹⁴⁸ Eeldusel, et rakendatav tehisintellekt õpib masinõppe meetoditel nimetatud andmetest ära tundma seaduspärasid ning kaasustes tuvastama olulisi asjaolusid, lähtudes sealjuures sellele sisse kodeeritud reeglitest, on teoreetiliselt võimalik, et tehisintellekti otsustus vastab haldusmenetluse seaduse § 4 lg-s 2 seatud tingimustele.

¹⁴⁶A. Aedmaa jt on kaalutlusreeglitest pikemalt kirjutanud haldusmenetluse käsiraamatus. Vt A. Aedmaa jt, lk 280 – 285.

¹⁴⁷K. Merusk, I. Pilving, lk 542.

¹⁴⁸Õigusaktide hierarhias kõrgema õigusjõuga akt või norm on ülimuslik madalama suhtes, erinorme eviv õigusakt on reeglina ülimuslik üldnorme eviva suhtes. M. Maksing on oma magistritöös pikemalt käsitlenud nii neid, kui ka üldisemalt eri liiki infot, mis tuleks ühele õigusrobotile kättesaadavaks teha. Vt M. Maksing, lk 26 – 27.

Kui masinõppe algoritmil on ligipääs kõigile asjakohastele reeglitele ja põhimõtetele ning nende rakendamise praktikale, siis võib andmete piisavuse ning koherentsuse korral tehisintellekt suuta õigesti ennustada, milline kaalutlusotsus tuleks kaasuse asjaolusid arvestades teha. Näiteks saavutasid USA õigusteadlased USA ülemkohtu lahendeid masinõppe algoritme kasutades analüüsides kaasuse asjaolude pinnalt alama kohtu otsuse muutmise või jõusse jätmise ennustamisel 70,2% täpsuse.¹⁴⁹ Sarnases uurimuses, milles analüüsiti masinõppe algoritmide abil Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuseid, saavutati keskmiselt 79% täpsusaste, kui kaasuse asjaolude põhjal lasti algoritmidel ennustada, kas kohus tuvastas konkreetses kaasuses mõne Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikli rikkumise või mitte.¹⁵⁰ Kuigi viidatud uurimustes ennustati masinõppe algoritmide abil kohtuotsuste tulemusi, mitte haldusotsuste tulemusi, viitavad sellised uurimused, et masinõppe algoritmid on võimelised suhteliselt kõrge täpsusastmega ennustama kaasuse asjaolude ning varasema praktika põhjal, milline on asja õige lahendus.¹⁵¹

Samas ei ole kindel, kas tehisintellekti tehnoloogiat rakendades tehtud kaalutlusotsuse puhul saab lõpuni formaalselt kontrollida, et otsuse teinud tehnoloogia oleks arvestanud kõigi oluliste asjaolude, õiguse üldpõhimõtete ja muu taolisega. Autorile teadaolevalt ei eksisteeri veel kirjeldatud suutlikkusega tehisintellekti tehnoloogiaid, mida oleks haldusmenetluses rakendatud. Arvestades tehisintellekti üldiseid tööpõhimõtteid, arenemiskiirust ja potentsiaali, ei ole vastava võimekusega tehisintellekti tehnoloogia loomine siiski mõeldamatu.

Samas tuleb aga kriitiliselt suhtuda tehisintellekti sellistesse omadustesse, mis tehisintellekti kaalutlusõiguse teostamist eeldavate haldusaktide andmisel kasutamise probleemseks teevad.

¹⁴⁹D. M. Katz, M. J. Bommarito II, J. Blackman. A General Approach for Predicting the Behavior of the Supreme Court of the United States. 2017. – <https://ssrn.com/abstract=2463244> (17.01.2019).

¹⁵⁰N. Aletras et al. Predicting judicial decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective. 2016. – PeerJ Computer Science, 2:e93; DOI 10.7717/peerj-cs.93 (17.01.2019).

¹⁵¹Siinkohal tasub siiski märkida, et kirjeldatud uurimustes oli masinõppe algoritm suuteline ennustama, kas kaebus rahuldatakse või jäetakse rahuldamata või kas esines konkreetse sätte rikkumine või mitte. Sealjuures ei sisaldanud analüüsi tulemi arutluskäiku, miks üks või teine ennustus tehti. Samuti võis masinõppe algoritmide tulemuste täpsuse kõrget määra mõjutada see, et masinõppe algoritmid võtsid otsuse ennustamisel aluseks vastava kohtu poolt koostatud asjaolude kirjelduse (mitte kõik kaasuse algmaterjalid). On võimalik, et vastava kohtu lõplik hinnang peegeldub teataval määral juba asjaolude kirjelduse sõnastuses ning masinõppe algoritmil on seetõttu kohtu otsust lihtsam ennustada.

Esiteks tuleb enne tehisintellekti tehnoloogiatel põhinevate süsteemide haldusaktide andmisel rakendamist põhjalikult testida nende järelduste õigsust. Samuti tuleb arvestada, et süsteemid ei saa kunagi olema 100% töökindlad ning tõenäoliselt esineb ka valepositiivseid tulemusi. Sellisel juhul tuleb haldusorganitel määratleda, mis on vastuvõetav veamäär, mille saavutamise korral tehisintellekt kasutusele võetakse ja millisel juhul on veamäär nii suur, et tehisintellekti ei rakendata.¹⁵²

Teiseks tuleb arvestada asjaoluga, et lihtsustatult tugineb tehisintellekt otsuste tegemisel varasematele talle kättesaadavatele andmetele ning hindab iga kaasuse asjaolusid nende valguses. Kui tehisintellekt satub lahendama kaasust, mis oma olemuse või muude tunnuste poolest on uudne, siis on küsitav, kas tehisintellekt suudab asja õigesti lahendada. Samamoodi võib tehisintellekti tehnoloogial põhinev otsus olla ebatäpne juhul, kui näiteks Riigikohus võtab küsimuses, milles on pikema aja jooksul välja kujunenud ühtne tõlgendus, teatud põhjustel sellele tõlgendusele vastupidise seisukoha. Seega on paratamatu, et tehisintellekt ei pruugi õigesti lahendada uudse iseloomuga kaasuseid või kaasuseid, kus kohtupraktika on alles hiljuti muutunud. Tõenäoliselt samale loogikale tuginedes on maksuhaldurile maksukorralduse seaduse seletuskirja kohaselt jäetud diskretsioon selles osas, kas teha konkreetsel juhul automaatne otsus või anda taotletud dokument koostamiseks ikkagi ametnikule.¹⁵³

Kolmandaks, isegi kui eeldada, et tehisintellekti on suuteline jõudma õige lõpptulemuseni, st kaalutlusvigadeta haldusaktini, tuleb arvestada, et tehisintellekt ei ole võimeline inim mõtlemisele omaselt intuiitiivselt vastava otsuseni viinud arutluskäiku põhjendama. Seda eelkõige seetõttu, et masinõppe algoritmide otsustused ei põhine loogilisel deduktsioonil, vaid tegemist on statistiliste ennustustega, mis arvestavad algoritmi koodi programmeeritud reeglitega. Riigikohus on kaalutlusotsuste puhul aga rõhutanud, et kaalutlusotsuste põhjendamine on kohtuliku kontrolli perspektiivist eriti oluline, sest üksnes piisavad põhjendused võimaldavad kaalutlusotsuse õiguspärasust kontrollida.¹⁵⁴

¹⁵²C. Coglianese, D. Lehr, p 1218.

¹⁵³Seletuskirja kohaselt antakse automaatne haldusakt üldjuhul olukorras, kus taotlus lahendatakse positiivselt ning juhul, kui taotlus ei vasta nõuetele ja vajab seetõttu põhjalikumalt kontrolli, rakendatakse taotluse lahendamisel ametnikku. Vt Maksukorralduse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 33.

¹⁵⁴RKHK 16.01.2008, 3-3-1-81-07, p 20.

Isegi kui otsuse tegemisel on arvesse võetud asjassepuutuvaid olulisi asjaolusid, kaalutusõiguse eesmärki, õiguse üldpõhimõtteid, põhjendatud huve, sh haldusakti adressaadi seisukohti, siis ei saa kehtiva praktika kohaselt lugeda haldusakti õiguspäraseks, kui selles ei ole esitatud põhjendusi. Tehisintellekt ei selgita aga ametnikule omasel viisil, kas, millises ulatuses ja miks mingid asjaolud arvesse võeti või arvestamata jäeti. Käesoleva magistritöö peatükis 2.2. on pikemalt analüüsitud, miks on vastava selgitamisvõimekuse saavutamine tehisintellekti poolt Eesti haldusmenetluse kontekstis ebatõenäoline. Seega tuleks seadusega haldusorganile pandud põhjendamiskohustuse täitmiseks haldusorgani ametnikul samuti kõiki olulisi asjaolusid kaaludes, õiguse üldpõhimõtetega ning kaalutusõiguse eesmärgiga arvestades keskmisele inimesele mõistetavas vormis otsuse põhjendused lahti kirjutada. Seda isegi juhul, kui tehisintellekt on teinud sisuliselt õige otsuse. See tähendab, et suure tõenäosusega tuleks kaalutusõiguse teostamist eeldavate haldusaktide andmisel haldusakti õiguspärasuse tagamiseks ametnikul tehisintellekti tööd dubleerida.

Õiguskantsler Ülle Madise hinnangul suudab õiglaseid ja mõistlikke kaalumisoskuseid teha vaid inimene. Madise hinnangul eeldab õigesti kaalumise piisavaid faktiteadmisi, teooria, praktika ja süsteemi tundmist ning nõtkelt mõtlemist.¹⁵⁵ Nagu eelnevalt analüüsitud, on tehisintellekt teoreetiliselt ja võibolla mitte täna, aga lähitulevikus, võimeline piisavate faktiteadmiste, teooria ja praktika sünteesimisel jõudma õige kaalutusotsuseni. Tehisintellektil on aga keeruline täita kaalutusotsuse tulemusel vastu võetud haldusakti põhjendamise kohustust, mida seadusega nõutud kujul on võimeline tegema vaid ametnik. Selle tõttu peab autor nõustuma õiguskantsleri hinnanguga, et on ebatõenäoline, et tehisintellekt suudaks täna või lähitulevikus asendada haldusorgani ametniku rolli kaalutusõiguse teostamist eeldavate haldusaktide andmisel.

Samas on aga igati reaalne võimalus, et tehisintellekt leiab kasutust haldusaktide andmisel oluliste asjaolude kindlakstegemisel. Üheks selliseks toimivaks näiteks on Madalmaades kasutusel olev programm AERIUS, mida rakendatakse õhus lämmastikusaaste hindamisel ning võimaliku tulevase saaste prognoosimisel tegevuslubade väljastamise menetluses. Tehisintellekti tehnoloogiate kasutamisel haldusaktide andmisel oluliste asjaolude kindlakstegemisel on haldusakti andmise või haldusakti andmisest keeldumise põhjenduse osaks tõenäoliselt viide vastava programmi antud hinnangule. AERIUS programmi puhul oleks

¹⁵⁵Ü. Madise, lk 138.

haldusaktis vaja teha viide programmi hinnangule küsimuses, kas loakohustusliku majandustegevuse tulemusena toodetakse eelduspäraselt lämmastikusaastet määral, mis on kooskõlas keskkonnanormidega või mitte. Tegemist on hinnanguga, mida on haldusorganil konventsionaalsete meetoditega keerulisem ja aeganõudvam anda ning mis tõenäoliselt on täpsem, kui hinnang, mis antaks masinõppe algoritme rakendamata. Ka tehisintellekti kasutamine haldusakti andmisel oluliste asjaolude tuvastamisel tähendab, et tagatud peab olema vastava tehisintellekti hinnangute kontrollitavus, mis nagu eelnevalt analüüsitud, võib osutuda keeruliseks. Siiski ei ole kontrollitavuse saavutamine mõeldamatu.

Teoreetilisel tasandil võib haldusakti andmisel tehisintellekti kasutamine omada olulist mõju ka isikute põhiõigusele võrdsele kohtlemisele. Haldusmenetluses masinõppe algoritmide kasutamisel tuleb haldusorganil otsustada, milliseid väärtusi peaks algoritm otsuseid tehes arvesse võtma, välistades seeläbi asjakohatute asjaolude arvestamist haldusmenetluses.

Näiteks sätestab ehitusseadustiku § 38 lg 3 teine lause, et ehitusloa võib anda, kaaludes ehitise ohtlikkust, mõju avalikule ruumile ja isikute õigustele ning võrreldes seda ehitusseadustiku lisas 1 sisalduvate sarnaste näitajatega. Tegemist on määratlemata õigusmõisteid ja laia kaalutlusruumi ettenägeva sättega, mis võimaldab kohalikul omavalitsusel vajadusel keelduda ehitusloa andmisest. Põhjus, miks vastaval alusel keeldutakse ehitusloa andmisest, võib olukorras, kus otsustajaks on kohaliku omavalitsuse ametnik, olla isiklik. Näiteks võib põhjuseks olla, et otsust tegev ametnik elab kavandatava hoone läheduses ning talle subjektiivselt ei meeldi, et selline hoone tema elukoha lähiümbrusesse ehitataks. Tegemist ei ole adekvaatse põhjusega, mida võiks käsitleda ebasoovitava mõjuna avalikule ruumile, mis omakorda annaks õiguse keelduda ehitusloa väljastamisest. Tegemist on asjassepuutumatu kaalutlusega. Kirjeldatud juhul on aga võimalik, et vastav põhjus ei saagi taotlejale kunagi teatavaks, kuna see on peidetud mõne muu tehnilise või väljamõeldud põhjuse taha, mille kohalik omavalitsus ehitusloa väljastamisest keeldumise otsuses välja toob. Võrdluseks, tehisintellekti tehnoloogiatel ei ole isiklike huve, mis kirjeldatud juhul võiksid mõjutada taotlejale ehitusloa väljastamist.

Seega võimaldaks tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamine kirjeldatud juhul vähendada isikute ebavõrdset kohtlemist subjektiivsetel alustel.¹⁵⁶ Juba ligi 20 aastat tagasi, kui tehisintellekti haldusmenetluses kasutamine oli veel üksnes idee tasandil, viitasid T. J. Barth ja E. Arnold, et tehisintellekt erinevalt ametnikust ei laseks eelarvamustel teatud ühiskonnagruppide, kelle suhtes võivad ametnikel olla eelarvamused, suhtes tehtud otsuseid mõjutada.¹⁵⁷

Samas ei ole välistatud, et ka masinõppe algoritmide otsustused on siiski kantud diskrimineerivatest hoiakutest, kui sellised hoiakud on algoritmidele sisse programmeeritud.¹⁵⁸ Tehisintellekti kallutatus otsuste tegemisel võib olla selle õpetamise tulemus, samuti võib kallutatus esineda juhul, kui andmehulgad, millele tehisintellekt tugineb, on puudulikud.¹⁵⁹ Selliste hoiakute programmeerimiskeeles esinemine on aga lihtsamini avastatav ning parandatav kui inimeste sotsiaalsete hoiakute tuvastamine ning korrigeerimine.¹⁶⁰

Eelnevat arvestades tasub haldusorganitel enne tehisintellekti igal konkreetsel juhul haldusakti andmisel või haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses kasutusele võtmist hinnata tehisintellekti kasutamisest tulenevaid kasulikke mõjusid nii protseduurilisel kui sisulisel tasandil. Tehisintellekt kasutusele võtmine haldusakti andmisel on üldjuhul mõistlik üksnes siis, kui see võimaldab märgatavalt haldusorgani eesmärkide saavutamist tõhustada seejuures ebaproportsionaalselt isikute huve kahjustamata. Sealjuures tasub säilitada pidev järelevalve tehisintellekti tehnoloogiate, mida haldusmenetluses rakendatakse, üle.¹⁶¹

¹⁵⁶Eraldi küsimus on, kas tehisintellekt suudab adekvaatselt määratlada, millised mõjud avalikule ruumile kaaluvad üles isikute õigused, kuid piisava praktika olemasolu korral võib seda siiski võimalikuks pidada.

¹⁵⁷T. J. Barth, E. Arnold, p 344.

¹⁵⁸C. Coglianese, D. Lehr, p 1192.

¹⁵⁹H. Mehr, p 13.

¹⁶⁰T. J. Barth, E. Arnold, p 344.

¹⁶¹H. Mehr, p 14.

3.2. Kooskõla Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega

Tehisintellekti tehnoloogia haldusakti andmisel kasutamise õiguspärasust analüüsid ei saa tähelepanuta jätta isikuandmete kaitse üldmääruse¹⁶² artikli 22 lg-st 1 tulenevat piirangut automatiseeritud töötlust hõlmavate otsuste kasutamisele. Isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 22 lg 1 kohaselt on andmesubjektil õigus, et tema kohta ei tehtaks otsust, mis põhineb üksnes automatiseeritud töötlusel, sealhulgas profiilianalüüsil, mis toob kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi või avaldab talle märkimisväärset mõju. Tehisintellekti tehnoloogiate haldusakti andmisel kasutamise tulemusena tehtud otsused on juhul, kui haldusakt antakse ilma ametniku sekkumiseta, käsitletavad automatiseeritud otsustena. Järelikult on vaja analüüsida, millistes olukordades tuleb arvestada tehisintellekti tehnoloogia haldusmenetluses rakendamisel isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 lg-s 1 sisalduvat piirangut.

Esmalt on oluline mõista, millistel juhtudel isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 22 kohaldub.

Esimesena tuleb isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 22 kohaldumise kontrollimisel hinnata, kas kõnealune automatiseeritud töötlusel põhinev otsus puudutab üldse isikuandmeid. Isikuandmete üldmääruse artikkel 4 lg 1 kohaselt on isikuandmeteks igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta. Sealjuures on isikuandmed ka sellised andmed, mis võimaldavad kaudselt erinevate identifitseerimistunnuste põhjal kas koos või eraldi konkreetse isiku kindlaks teha.¹⁶³ Isikuandmete mõistet tuleb tõlgendada laiendavalt.¹⁶⁴ Näiteks puututakse isikuandmetega kokku sotsiaalhoolekandeõiguse valdkonnas, kus sageli hõlmab haldusmenetlus selliste füüsiliste isikute isikuandmete analüüsimist nagu vanus, sissetulek või terviseandmed. Samas ei pruugi üldjuhul isikuandmed olla osa juriidilisi isikuid

¹⁶²Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – ELT L 119, lk 1-88.

¹⁶³Isikuandmed on näiteks isiku nimi, isikukood, asukohateave, terviseandmed jms, täpsemalt vt isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 4 lg 1.

¹⁶⁴Vt pikemalt Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 4/2007 on the concept of personal data. Brussels 20.06.2007, p 6. – https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_en.pdf.

puudutavatest menetlustest, mis on suunatud näiteks tegevusloa andmisele või avalikest vahenditest struktuuritaotluste eraldamisele. Kui aga eelnimetatud menetluste käigus hinnatakse tegevusloa või toetuse saamise eeldusena ka mõne füüsilise isiku isikuandmeid – nt MsÜS § 15 lg 2 alusel –, tuleb isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 lg 1 kohaldumist siiski kontrollida.

Lisaks isikuandmete haldusmenetluse osaks olemisele, peab isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 kohaldumiseks olema tegemist selliste isikuandmete automatiseeritud töötlemisega. Isikuandmete töötlemine seejuures on vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 4 lg-le 2 isikuandmete või nende kogumitega tehtav automatiseeritud või automatiseerimata toiming või toimingute kogum nagu kogumine, dokumenteerimine, korrastamine, struktureerimine, päringute tegemine, lugemine, kasutamine jms. Nimetatud loetelu on avatud. Siinkohal on aga oluline, et vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 lg 1 sõnastusele kohaldub säte juhul, kui isikuandmete töötlemine on aset leidnud üksnes automatiseeritult. Sealjuures tuleb üksnes automatiseeritud töötlusel põhinevaid otsuseid isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 lg 1 tähenduses mõista kui otsuseid, mis on tehtud tehnilisi vahendeid rakendades ilma, et ükski inimene oleks vastavas otsustusprotsessis osalenud.¹⁶⁵

Üheks isikuandmete automatiseeritud töötlemise erijuhuks on isikuandmete kaitse üldmääruse artiklis 22 lg-s 1 nimetatud profiilianalüüs. Määruse artikkel 4 lg-s 4 on profiilianalüüs defineeritud kui igasugune isikuandmete automatiseeritud töötlemine, mis hõlmab isikuandmete kasutamist isikuga seotud teatavate isiklike aspektide hindamiseks, eelkõige selliste aspektide analüüsimiseks või prognoosimiseks, mis on seotud asjaomase füüsilise isiku töötulemuste, majandusliku olukorra, tervise, isiklike eelistuste, huvide, usaldusväärsuse, käitumise, asukoha või liikumisega. Saab eristada kolme tingimust, mille üheaegsel esinemisel on tegemist profiilianalüüsiga. Nendeks on esmalt, et tegemist on automatiseeritud töötlemisega, teiseks, et automatiseeritud töötluse objektiks on isikuandmed, ning viimaks, et profiilianalüüsi eesmärk on hinnata füüsilise isikuga seotud isiklike aspekte.¹⁶⁶ Lihtsustatult tähendab profiilianalüüs isikute või isikute gruppide kohta info kogumist ning isikute omaduste

¹⁶⁵Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679. 06.02.2018, p 8. – https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612053 (14.02.2019).

¹⁶⁶Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines in Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulations 2016/679, p 7.

ning käitumismustrite hindamist eesmärgiga paigutada isikud teatud kategooriasse või gruppi ning seeläbi analüüsida või ennustada nende võimekust mingit ülesannet täita, nende huve või tõenäolist käitumist.¹⁶⁷ Näiteks võib profiilianalüüs leida rakendust finantssektoris või maksumenetluses isikute riskikäitumise hindamisel.

Eelnevast võib järeldada, et kui tehisintellekti tehnoloogiaid rakendatakse isikuandmete töötlemist hõlmava haldusakti andmisel ilma haldusorgani ametnike või muude isikute osaluseta vastavas otsustusprotsessis, kohaldub sellisele tegevusele isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 22 lg 1. Tegemist on automatiseeritud töötlemisega vastava sätte mõistes. See tähendab, et andmesubjektil on kirjeldatud juhul õigus, et tema kohta ei tehtaks otsust, mis toob kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi või avaldab talle märkimisväärset mõju. Samas ei ole tegemist isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 22 lg 1 kohaldamisalasse kuuluva juhuga siis, kui tehisintellekti tehnoloogiaid kasutatakse haldusakti andmisele suunatud menetluses abivahendina, kuna sellisel juhul ei ole tegemist „üksnes“ automatiseeritud töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 22 lg 1 mõistes. Kuna tehisintellekti tehnoloogiate haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses abivahendina kasutamisel osaleb lõpliku otsustuse tegemisel eelduslikult ka mõni haldusorgani ametnik, siis ei saa tegemist olla üksnes automatiseeritud töötlusel põhineva otsustusega.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 22 lg 2(b) kohaselt ei kohaldata vastava sätte esimest lõiget (s.o sättes sisalduvat keeldu), kui otsus on lubatud vastutava töötleja suhtes kohaldatava liidu või liikmesriigi õigusega, milles on sätestatud ka asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste ja vabaduste ning õigustatud huvide kaitsmiseks. Sealjuures tuleneb sama sätte neljandast lõikest, et üldjuhul ei tohi isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 22 lg-s 2 nimetatud lubatud automatiseeritud töötlusel põhinevad otsused põhineda määruse artikli 9 lõikes 1 nimetatud isikuandmete eriliikidel.¹⁶⁸

Isikuandmete kaitse üldmääruse põhjenduspunktides on välja toodud teatavad selgelt määratletud juhud nagu pettuste ärahoidmine või maksudest kõrvalehoidmise järelevalve,

¹⁶⁷Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines in Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulations 2016/679, p 7.

¹⁶⁸Sealjuures on nimetatud, et erandina on lubatud selline eriliiki isikuandmete töötlemine juhul, kui andmesubjekt on andnud sellekohase nõusoleku või kui töötlemine on vajalik olulise avaliku huviga seotud põhjustel, vt isikuandmete kaitse üldmäärus artikkel 22 lg 4 ja artikkel 9 lg 2(a) ja 9 lg 2(g).

millal üksnes automatiseeritud töötlusel põhinevad otsused isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 lg 2(b) alusel võivad olla lubatud. Avalikus sektoris eeldab sellise töötlemise lubatavus, et liidu või liikmesriigi õigus annab vastaval eesmärgil isikuandmete automatiseeritud töötlemiseks sõnaselge loa. Sealjuures peavad sellise töötlemise korral olema kehtestatud piisavad kaitsemeetmeid, mis hõlmaksid muuhulgas andmesubjektile konkreetse teabe andmist ja inimese õigust otsesele isiklikule kontaktile, õigust väljendada oma seisukohta, õigust saada selgitust otsuse kohta, mis tehti pärast kõnealust automatiseeritud hindamist, ning õigust automatiseeritud otsust vaidlustada. Muuhulgas tuleb automatiseeritud töötlemise juures tehniliselt tagada ebaõiged isikuandmeid põhjustavate tegurite korrigeerimine ja vigade tegemise ohu minimeerimine. Samuti tuleb tagada isikuandmete turvalisus arvestades andmesubjekti huvisid ja õiguseid ning ennetades sealjuures diskrimineerivat mõju füüsilistele isikutele.¹⁶⁹

Järelikult peab vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse artiklile 22 lg-le 2(b) ning kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega nägema vastavat ülesande täitmist reguleeriv (eri)seadus ette õigusliku aluse igasuguse isikule õiguslikke tagajärgi toova või märkimisväärset mõju avaldava automatiseeritud töötlusel põhineva haldusotsuse tegemiseks. Tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamine tähendab sisuliselt automatiseeritud töötlusel põhineva otsuse tegemist. Seega peab haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogia rakendamise, mis võib avaldada isikutele kirjeldatud mõju, võimalus olema samuti seadusega ette nähtud. Tegemist on arvestatava piiranguga tehisintellekti kasutamisele isikutele õiguslikke tagajärgi toovate haldusaktide andmisel. Haldusorganil ei saa kirjeldatud juhul vabalt otsustada tehisintellekti tehnoloogia rakendamise kasuks, vaid selleks peab olema eraldi õiguslik alus.

Viimasena tuleb isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 22 kohaldumise hindamisel teha kindlaks, kas konkreetne haldustegevus või haldusakt toob andmesubjektile kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi või avaldab talle märkimisväärset mõju. Vastavalt HMS § 51 lg-le 1 on isikute õiguste tekitamine, muutmine või lõpetamine haldusakti lahutamatuks osaks, samuti üheks haldustegevuse liigi haldusaktina määratlemise eelduseks. Järelikult, kui tegemist on haldusaktiga, siis saab eeldada, et selline tegevus toob

¹⁶⁹Isikuandmete kaitse üldmäärus, põhjenduspunkt 71.

andmesubjektile kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi. Muu haldustegevuse puhul tuleb õiguslike tagajärgede või märkimisväärse mõju esinemist igal üksikjuhul eraldi hinnata.

Seega tuleb haldusmenetluses tehisintellekti tehnoloogiate rakendamisel muuhulgas sellise tegevuse õiguspärasuse tagamiseks arvestada ka isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 22 lg-st 1 tulenevat piirangut isikuandmete automatiseeritud töötlemisele juhul, kui selle tagajärjed avaldavad isikule kahjulikke õiguslikke tagajärgi või muud märkimisväärset mõju. Vastavas sättes seatud kriteeriumite esinemisel peab automatiseeritud otsuste vastuvõtmise (seega ka üksnes tehisintellekti tehnoloogia abil otsuste vastuvõtmise) õigus tulenema seadusest ning isikule peavad olema tagatud piisavad kaitsemeetmed, mida automatiseeritud töötlusel põhineva otsuse subjekt saaks oma õiguste kaitseks rakendada.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli analüüsida haldusakti andmisel või haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses tehisintellekti kasutamise koostõla kehtiva õigusega, sh haldusmenetluse ning haldusõiguse üldpõhimõtetega. Vastava eesmärgi saavutamiseks sisustas autor esmalt tehisintellekti mõiste ja uuris tehisintellekti avalikus sektoris kasutamise võimalikke rakendusviise ning põhiseaduslikest printsiipidest tehisintellekti haldusakti andmisel kasutamisele tulenevaid nõudeid. Seejärel analüüsis autor tehisintellekti kasutamist silmas pidades haldusakti formaalse õiguspärasuse eeldustest haldusorgani pädevuse ja haldusakti kontrollitavuse nõudeid ning hiljem haldusakti materiaalse õiguspärasuse nõuet kaalutlusvigadeta haldusakti andmisele. Samuti uuriti töös Euroopa Liidu andmekaitseõigusest tulenevaid piiranguid tehisintellekti kasutamisele.

Käesoleva magistritöö raames ei analüüsitud avalike teenuste pakkumisel tehisintellekti tehnoloogiate kasutamisega kaasnevaid eetilisi riske, mis on asjakohased näiteks isesõitvate busside avaliku teenuse pakkumisel rakendamise korral. Samuti ei käsitletud töös võimalikke väljakutseid tehisintellekti tehnoloogiate turvalisuse tagamisel olukorras, kus haldusorgani töös rakendatakse tehisintellekti tehnoloogiaid. Magistritöös ei käsitletud ka võimalikke sotsiaalseid mõjusid, mida tehisintellekti tehnoloogiate haldusmenetluses laialdaselt rakendamise võib kaasa tuua. Eelnimetatud küsimused vajavad tehisintellekti rakendamise perspektiivikuse hindamiseks täiendavat analüüsi, mis käesoleva magistritöö raamesse ei mahtunud.

Magistritöös anti lugejale põhimõtteline ülevaade tehnoloogilistest ja õiguslikest takistustest, mis tehisintellekti tehnoloogia haldusmenetluses kasutamisega võivad kaasneda. Neid arvestades analüüsiti selliste tehnoloogiate kasutamise koostõla haldusmenetluse põhimõtetega ja haldusakti andmise nõuetega eesmärgiga kinnitada või ümber lükata hüpotees, et haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses tehisintellekti kasutamine ei eelda kehtivate õigusaktide muutmist. Sealjuures peab autor oluliseks, et iga tehisintellekti tehnoloogia korral, mille kasutamist mõni haldusorgan kaalub, tuleb eraldi analüüsida selle konkreetse tehisintellekti tehnoloogia kasutamise koostõla haldusmenetluse põhimõtete ja haldusakti andmise nõuetega. Käesoleva magistritöö raames teostatud õigusliku analüüsi tulemusena järeldas autor järgmist.

Esiteks, haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogia rakendamine on kooskõlas HMS §-st 54 tuleneva nõudega, et haldusakti peab andma selleks pädev haldusorgan. Haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine abistava vahendina ei erine otseselt muude mõõtevahendite või tehnoloogiate rakendamisest haldusorgani töö tõhusamaks muutmise eesmärgil. Sellest tulenevalt ei ole tehisintellekti tehnoloogiate haldusmenetluses abivahendina kasutamine ka vastuolu haldusorgani pädevuse nõudega.

Tehisintellekti tehnoloogiate kasutamist konkreetselt haldusakti andmisel on autori hinnangul võimalik võrrelda ühelt poolt võimuhalduse teostamisega seotud ülesannete halduslepinguga osalise üleandmisega eraõiguslikele isikutele ning teiselt poolt tehisintellektile HMS § 8 lg-s 2 nimetatud sisepädevuse andmisega. Haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogia rakendamise kooskõla haldusorgani pädevuse nõudega tuleneb eelkõige asjaolust, et isikul on igal juhul võimalik tema suhtes tehtud otsuseid riigivastutuse seaduses sätestatud korras vaidlustada, esitades kaebuse haldusorgani, mitte aga konkreetse otsuse väljastanud ametniku või rakendatud tehnoloogia vastu.

Teiseks, haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogia rakendamine saab teatud tingimustel olla kooskõlas põhiseadusest tuleneva haldusakti kontrollitavuse nõudega. Seda eelkõige juhul, kui on tagatud kasutatava tehnoloogia läbipaistvus, vastavat tehnoloogiat on piisavalt testitud ning haldusorgan on suuteline kontrollitavuse tagamiseks vaidluse korral esitada tehisintellekti tehnoloogia poolt otsuse tegemise aluseks olnud andmepildi. Tõenäoliselt ei ole tehisintellekti tehnoloogiad veel lähitulevikus võimelised olulises ulatuses täitma eesti keeles haldusakti põhjendamise kohustust. Selles osas on ametnike panus haldusaktide andmisel haldusakti kontrollitavuse nõude täidetuse tagamiseks asendamatu.

Samuti tuleb arvestada, et tehisintellekti tehnoloogiaid rakendades haldusaktide väljaandmine avaldab olulist mõju selliste haldusaktide kohtulikule kontrollile. Tehisintellekti tehnoloogiaid rakendades väljaantud haldusaktide kohtulik kontroll eeldab arvestatavaid ekspertteadmisi tehisintellekti tehnoloogiate toimimise kohta.

Kolmandaks, haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogia rakendamine saab teatud tingimustel olla kooskõlas HMS §-st 54 tuleneva kaalutusvigadeta haldusakti andmise nõudega. Haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogia rakendamine on kaalutusvigadeta haldusakti andmise nõudega kooskõlas juhul, kui tegemist on otsusega, mille tegemise õiguslik

alus ei võimalda haldusorganil kaalutlusõigust teostada, vaid on kohustav. Samuti on tehisintellekti tehnoloogia rakendamine kaalutlusvigadeta haldusakti andmise nõudega kooskõlas juhul, kui haldusorgani kaalutlusõigus on muul põhjusel redutseeritud nullini.

Tehisintellekti tehnoloogia rakendamine kaalutlusõiguse teostamist nõudva haldusakti andmisel on problemaatiline, kuna tehisintellekti tehnoloogiad ei ole vähemalt käesoleval ajal võimalised täima haldusakti põhjendamise kohustust määral, mis tagaks sellise haldusakti kontrollitavuse. On ebatõenäoline, et vastava võimekusega tehisintellekt lähitulevikus välja arendatakse. Seega ei ole täna võimalik tehisintellekti poolt iseseisvalt kaalutlusõiguse teostamist eeldavate haldusaktide andmine.

Tehisintellekti rakendamine haldusakti andmisel, mis eeldab kaalutlusõiguse teostamist, võib aga siiski aset leida mõne haldusakti andmise seisukohast olulise asjaolu kindlakstegemiseks. Samuti on võimalik kaaluda tehisintellekti tehnoloogiale omase haldusakti põhjendamise võimekuse puudulikkuse kompenseerimist tagades haldusakti adressaadile pärast haldusakti teatavakstegemist tema suhtes antud haldusakti ametniku poolt üle vaatamise võimalus. Viimane tähendaks aga haldusmenetluse kestuse teatavat pikenemist isikute jaoks, kes ei ole nende suhtes tehisintellekti tehnoloogiaid rakendades antud haldusaktidega rahul. Kindlasti vajavad kirjeldatud lahenduse rakendamise võimalikud mõjud täiendavat analüüsi.

Neljandaks tuleb haldusakti andmisel tehisintellekti tehnoloogiate rakendamisel arvestada ka isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 lg-st 1 tuleneva piiranguga üksnes isikuandmete automatiseeritud töötlusel põhinevate otsuste vastuvõtmisele, kui selliste otsuste tagajärjed avaldavad isikule õiguslikke tagajärgi või muud märkimisväärset mõju vastava sätte mõistes. Juhul kui isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 lg 1 kohaldumise eeldused on täidetud, eeldab tehisintellekti tehnoloogiate haldusakti andmisel rakendamine konkreetset seaduslikku alust, mis annaks vastavaks isikuandmete töötlemiseks loa.

Autori hinnangul on tehisintellekti tehnoloogiate kasutamine haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses ning haldusakti andmisel teatavaid mööndusi arvestades kooskõlas haldusmenetluse põhimõtete ning haldusakti õiguspärasuse eeldustega. Seega osutus tõseks autori hüpotees, mille kohaselt haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses tehisintellekti kasutamine ei eelda kehtivate õigusaktide muutmist. Sellest hoolimata on teatud juhtudel oluline haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses tehisintellekti tehnoloogiate

rakendamiseks seadusliku aluse olemasolu, näiteks juhul, kui tegemist on isikuandmete üksnes automatiseeritud töötlemist hõlmavate tehnoloogiatega, mis langevad isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 lg 1 kohaldamisalasse.

Haldusmenetluse ning haldusorgani töö tõhustamise seisukohast on tehisintellekti tehnoloogia haldusakti andmisel või haldusmenetluses kasutamisel mitmeid eeliseid, mille esinemisel tasub tehisintellekti tehnoloogiaid kindlasti rakendada. Erinevad näited üle maailma näitavad, et tehisintellekti tehnoloogiate haldusorgani huvides rakendamine aitab tunduvalt tõsta haldusorganite töö efektiivsust ja/või kvaliteeti. Seega on tehisintellekti tehnoloogiatel oluline roll administratiivtegevuse täiendamisel. Samas peab olema tagatud tõhus järelevalve haldusorgani poolt rakendatavate tehnoloogiate üle. Tehisintellekti tehnoloogiate haldusmenetluses ja haldusakti andmisel rakendamise puhul on oluline ka vastavate tehnoloogiate töökindlus ja läbipaistvus, nende kontrollitavuse tagamine.

Autori hinnangul on käesoleva magistritöö tulemusena selgunud, et tehisintellekti haldusakti andmisele suunatud haldusmenetluses kasutamine ei eelda üldjuhul kehtivate õigusaktide muutmist. Teatud juhtudel sõltub haldusõiguse eriosa valdkonnast või haldusmenetluse raames töödeldavate andmete olemusest, kas konkreetsel juhul tehisintellekti haldusakti andmisel rakendamine eeldab, et selline tegevus on lubatud seaduses sätestatud eraldi õigusliku aluse olemasolul.

Arvestades, et tehisintellekti kaalutusõiguse teostamist eeldava haldusakti andmisel rakendamisel ei ole tehisintellekti tehnoloogiatel võimalik järgida haldusakti põhjendamise kohtustust, leiab autor, et seadusandja võib kaaluda sellistel juhtudel tehisintellekti kasutamise lubamise eesmärgil kehtivate õigusaktide muutmist haldusakti põhjendamise kohustusest teatava erandi tegemise teel. Seadusandja võib kaaluda haldusakti põhjendamise kohustusest erandi tegemist juhtudeks, mil haldusakti andmisel kasutatakse tehisintellekti tehnoloogiaid. Sellisel juhul peavad aga olema tagatud haldusakti adressaatidele täiendavad kaitsemeetmed tehisintellekti kasutades antud haldusakti vaidlustamiseks, näiteks haldusakti adressaadi õigus nõuda tehisintellekti kasutades antud haldusakti õiguspärasuse uuesti hindamist haldusorgani ametniku poolt.

Using Artificial Intelligence When Issuing Administrative Acts

Abstract

The purpose of this master's thesis was to find out if and which are the possibilities, within the boundaries of the legal norms in force, to use artificial intelligence in administrative procedure or when issuing administrative acts and whether the former presumes changing the legal norms in force in Estonia. With that in mind, the author posed the hypothesis that using artificial intelligence in administrative procedure or when issuing administrative acts does not presume changing the legal norms in force.

The thesis was divided into three main chapters. In the first chapter, the term artificial intelligence and its various applications in the administrative procedure in Estonia and worldwide were inspected. Considering the purpose of the thesis, an overview was also given of the relevant main principles of administrative procedure and the main principles arising from the Estonian constitution. The purpose of the first chapter was to give the reader an overview of the term and the inherent characteristics of artificial intelligence as well as the existing examples of using artificial intelligence in administrative procedure and more generally in the public sector. The overview of the constitutional principles given in chapter one creates an understanding of the conditions that must be taken into account when analysing the possibility of using artificial intelligence in administrative procedure or when issuing administrative acts. The constitutional principles of legality, proportionality, equal treatment and good administration were analysed, whereas these principles are most tightly associated with the question of using artificial intelligence in administrative procedure.

In the second chapter the consistency of using artificial intelligence in administrative procedure or when issuing administrative acts with the formal requirements of the lawfulness of administrative acts, is assessed. More specifically, the requirements of competence of the administrative authority and verifiability of the administrative act, are analysed. When analysing the requirement of the competence of the administrative authority, the question of whether the norms of the State Liability Act can be applied to the liability of the administrative authority if artificial intelligence has been used when issuing administrative acts, is also dealt with.

In the third chapter the consistency of using artificial intelligence in administrative procedure or when issuing administrative acts with the material requirements of the lawfulness of administrative acts, is assessed. Firstly, consistency with the requirement of not abusing discretion is analysed. Thereafter, consistency with the data protection requirements arising out of the European Union law is analysed.

When giving meaning to the term artificial intelligence and describing the potential applications of artificial intelligence in administrative procedure, the author relies mainly on publicly available materials in the English language. That is because, to the knowledge of the author, no such materials have been published in the Estonian language that would analyse the use of artificial intelligence technologies in administrative procedure generally or specifically with regard to issuing administrative acts. The materials available in the English language are also more diverse. The author relies on scientific publications, relevant articles, as well as the court practice of countries where the applications of artificial intelligence in the public sector have been under evaluation. To the author's knowledge, the Estonian courts have not analysed any matters related to the applications of artificial intelligence in the public sector, which is why Estonian Court practice is not the primary source for this part of the thesis. When analysing the constitutional principles, the lawfulness requirements applicable to issuing administrative acts as well as questions related to state liability, the author relies on Estonian legal acts as the primary sources and on Estonian court practice and legal literature as secondary sources.

With regard to the methodology of the thesis, first, as a result of analysis of the relevant literature, information is gathered regarding the meaning of the term artificial intelligence and its potential applications in administrative procedure and the public sector. Thereafter the inherent characteristics and the potential applications of artificial intelligence in administrative procedure are inspected in the light of the chosen lawfulness requirements applicable to issuing administrative acts. The master's thesis is a qualitative research where systemic analysis of the chosen legal sources and relevant legal acts is conducted in order to establish whether using artificial intelligence in administrative procedure generally or when issuing administrative acts is consistent with the legal norms in force.

The ethical risks related to using artificial intelligence technologies when offering public services, i.e. in the context of self-driving buses, were not analysed as part of this thesis. Also, the potential safety challenges related to using artificial intelligence in the administrative

procedure were not assessed as part of this thesis. The potential social impacts of wider use of artificial intelligence in administrative procedure, were also not analysed. This master's thesis gives the reader a principle understanding of the technological and legal obstacles related to the use of artificial intelligence in administrative procedure and when issuing administrative acts. The author emphasises that in case the use of artificial intelligence technologies in any specific field of administrative law is contemplated, a more thorough and specific analysis of the lawfulness of the application of such specific technologies in the specific field is required. The following conclusions can be drawn from this thesis.

Firstly, using artificial intelligence in administrative procedure and when issuing administrative acts is consistent with the requirement of competence of the administrative authority arising from paragraph 54 of the Administrative Procedure Act. Using artificial intelligence technologies as a supportive tool in administrative procedure does not differ much from using other measuring devices or technologies with the purpose of achieving efficiency in the work of the administrative authority. Thus, such use does not contradict the requirement of competence of the administrative authority.

The author believes that using artificial intelligence technologies when issuing administrative acts can be compared firstly to the partial transfer of public functions to the private sector by concluding a contract under public law. Secondly, using artificial intelligence technologies when issuing administrative acts can be compared to giving artificial intelligence internally the competence to act on behalf of the administrative authority in accordance with section 2 of paragraph 8 of the Administrative Procedure Act. In both instances, the administrative authority should remain the one to determine the purposes of the machine learning algorithms, the parameters and input data based on which the algorithm will make decisions. That is important in order to assure that the administrative authority remains in control of the purposes for which artificial intelligence algorithms are used, as well as it can make sure that relevant safeguards are built into these technologies.

The consistency of using artificial intelligence when issuing administrative acts with the requirement of competence of the administrative authority mainly derives from the fact that the person subject to the administrative act can dispute the act in accordance with the norms of the State Liability Act. The complaint under the State Liability Act is submitted against the

administrative authority and not against the specific officer who has issued the administrative act, nor the specific technology used in the process.

Secondly, under certain conditions the use of artificial intelligence technologies can be considered consistent with the requirement of verifiability arising from the constitution of Estonia. The consistency is achieved when the transparency of the technology used is guaranteed, the technology has been sufficiently tested and in case of dispute, the administrative authority is able to present (to the court) the data based on which the decision by artificial intelligence was made at the relevant time. It is improbable that the technologies of artificial intelligence will be capable to fulfil the requirement of providing reasoning of their decisions in the Estonian language in the near future. However, providing reasoning to administrative decisions is one of the formal preconditions of the lawfulness of an administrative act. This is where the input of the administrative officers acting on behalf of the administrative authority is irreplaceable when it comes to using artificial intelligence technologies when issuing administrative acts. It should also be noted that the impact of using artificial intelligence technologies when issuing administrative acts to the judicial review of these acts, is significant. The judicial review of administrative acts issued by using artificial intelligence presumes specific knowledge about the workings of artificial intelligence technologies.

Thirdly, under certain conditions the use of artificial intelligence when issuing administrative acts can be considered consistent with the requirement of no abuse of discretion arising out of paragraph 54 of the Administrative Procedure Act. Using artificial intelligence when issuing administrative acts is consistent with the requirement of no abuse of discretion if the legal basis of the decision does not allow the administrative authority to use discretion, rather obligates the administrative authority to make the decision. Using artificial intelligence when issuing administrative acts is also consistent with the requirement of no abuse of discretion when the discretion of the administrative authority has been reduced to zero. That is so, because in both of the aforementioned instances, judicial review can be conducted over whether the artificial intelligence technology used made the correct decision or not.

The use of artificial intelligence when issuing administrative acts is problematic in cases where the legal basis of the decision presumes that the administrative authority would use discretion, because at the present time artificial intelligence technologies are incapable of fulfilling the requirement of giving reasoning for their decisions. Reasoning, however, is an inherent element

required for the lawfulness of an administrative act in cases when discretion is used. The use of artificial intelligence when issuing administrative acts which presume the use of discretion may be possible in the limited extent of establishing some specific circumstance relevant from the perspective of the administrative act, whereas the act itself is finally issued by an administrative officer. It is also possible to consider compensating the artificial intelligence's lack of capacity to reason by granting the addressee the opportunity that the administrative act issued using artificial intelligence would be, at the request of the addressee, reviewed by a human officer.

Fourthly, the limitation arising out of section 1 of article 22 of the General Data Protection Regulation must be taken into account if artificial intelligence is used when issuing administrative acts. The said norm prohibits decisions involving the processing of personal data which are based solely on automated processing and which produce legal effects concerning the data subject or similarly significantly affect the data subject. If the preconditions of section 1 of article 22 of the General Data Protection Regulation are fulfilled, using artificial intelligence when issuing administrative acts presumes that a specific legal ground would permit such processing of personal data.

The author is of the opinion that the use of artificial intelligence in administrative procedure or when issuing administrative acts is consistent with the principles of administrative procedure and the lawfulness requirements applicable to administrative acts. Thus, the hypothesis proposed by the author is true. Regardless of that, in certain cases the existence of a specific legal ground is an important precondition when using artificial intelligence in administrative procedure or when issuing administrative acts. For example, if the decision is based solely on automated processing within the meaning of section 1 of article 22 of the General Data Protection Regulation, this type of processing requires a specific legal ground.

From the perspective of the efficiency of the work of the administrative authority the use of artificial intelligence in administrative procedure and when issuing administrative acts has several benefits which justify such use. Different examples from around the world show that the use of artificial intelligence technologies in the interest of the administrative authority can significantly raise the efficiency and/or quality of its work. At the same time sufficient oversight must be conducted over the technologies used. The operational reliability, transparency and verifiability of the artificial intelligence technologies used in administrative procedure or when issuing administrative acts, must be ensured.

As a result of this master's thesis, it can be concluded that using artificial intelligence in administrative procedure and when issuing administrative acts does not presume changing the legal acts in force in Estonia. In certain cases, the need for a specific legal ground for the use of artificial intelligence in a specific context depends on the field of administrative law and/or the specifics of the data processed. When it comes to policy proposals, the author finds that the lawmakers may consider allowing artificial intelligence to issue also administrative acts which presume the use of discretion. Since artificial intelligence is incapable of fulfilling the requirement of reasoning the decision, suitable measures should in such cases be enacted which would allow the addressee of the administrative act to demand review of the act by a human officer of the administrative authority.

KASUTATUD MATERJALID

a. Kasutatud kirjandus

1. **Aedmaa A. jt.** Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. **Aletras N. et al.** Predicting judicial decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective. – PeerJ Computer Science 2016, 2:e93. Available at: DOI 10.7717/peerj-cs.93 (17.01.2019).
3. **Allikmets S.** Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte – Juridica 2014 III, lk 221 – 231.
4. **Andresen E.** Õppematerjal kohtunikele: Riigivastutus. Tartu: Riigikohus 2009.
5. **Barth T. J., E. Arnold.** Artificial Intelligence and Administrative Discretion. Implications for public administration. – American Review of Public Administration 1999 Vol 29-4, lk 332 – 351.
6. **Bostrom N.** Superintelligence. Paths, Dangers, Strategies. Oxford: Oxford University Press 2014.
7. **Coglianesi C., Lehr D.** Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era. – The Georgetown Law Journal 2017, Vol 105, lk 1147 – 1223.
8. **Collobert R., Weston J.** A Unified Architecture for Natural Language Processing: Deep Neural Networks with Multitask Learning. – Proceedings of the 25th international conference on Machine learning 2008, lk 160 – 167. – <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=1390177> (21.01.2019).
9. **Ernits M.** Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. – Juridica 2010 IX, lk 666 – 686.
10. **Hammond K.** What is artificial intelligence? – Computerworld, 10.04.2015. – <https://www.computerworld.com/article/2906336/emerging-technology/what-is-artificial-intelligence.html> (17.11.2018).
11. **Katz D. M.** Quantitative legal prediction—or—how I learned to stop worrying and start preparing for the data-driven future of the legal services industry. – Emory Law Journal 2013, Vol 62, lk 909 – 966.

12. **Katz D. M., Bommarito II M. J., Blackman J.** A General Approach for Predicting the Behavior of the Supreme Court of the United States. 2017. – <https://ssrn.com/abstract=2463244> (17.01.2019).
13. **Knight W.** Can Machine Learning Help Lift China's Smog? – Technology Review, 28.03.2016. – <https://www.technologyreview.com/s/600993/can-machine-learning-help-lift-chinas-smog/> (14.01.2019).
14. **Krishna A.** AI Learns the Art of Debate. – IBM, 18.06.2018. – <https://www.ibm.com/blogs/research/2018/06/ai-debate/> (18.01.2019).
15. **Kotsar M.** Autonoomsete relvasüsteemide võimaliku keelustamise alustest rahvusvahelises õiguses. Tartu 2017. – <http://dspace.ut.ee/handle/10062/56659> (11.01.2019).
16. **Kouziokas G. N., Chatzigeorgiou A., Perakis K.** Artificial intelligence and regression analysis in predicting ground water levels in public administration. – European Water 2017, Vol 57, lk 361 – 366.
17. **Kouziokas G. N. et al.** The application of artificial intelligence in public administration for forecasting high crime risk transportation areas in urban environment. – Transportation Research Procedia 2017, Vol 24C, lk 467 – 473.
18. **LeCun Y., Bengio Y., Hinton G.** Deep learning. Nature 2015, Vol 521, lk 436 – 445.
19. **Levy S.** The brain is here – and it's already inside your phone. – Wired, 24.08.2016. – <https://www.wired.com/2016/08/an-exclusive-look-at-how-ai-and-machine-learning-work-at-apple/> (30.11.2018).
20. **Madise Ü.** Teadus ja ühiskond: Põhiseaduse vaimust ja võimust muutuv ühiskonnas, - J. Engelbrecht (toim.). Teadusmõtte Eestis. Tallinn: Argo 2018, lk 136 – 147.
21. **Maksing M.** Kohtupraktika ühtlustamise võimalustest infotehnoloogiliste lahenduste abil. Tallinn 2017. – <http://dspace.ut.ee/handle/10062/56475> (11.01.2019).
22. **Mehr H.** Artificial Intelligence for Citizen Services and Government. – Harvard Ash Center for Democratic Governance and Innovation. 2017. – https://ash.harvard.edu/.../artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf (23.01.2019).
23. **Merusk, K.** Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – Juridica 2000 VIII, lk 499-507.

24. **Merusk K., Pilving I.** Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud vlj. Tallinn: Juura 2013.
25. **Murphy K. P.** Machine Learning. A Probabilistic Perspective. Cambridge: The MIT Press 2012.
26. **Nõlv E.** Eesti õigusteadlaste päevad: EESTI VABARIIK 100 – KAASAEAGNE RIIK. Tehisintellekt juristi teenistuses. 04.10.2018, 6:10. – <https://www.uttv.ee/naita?id=27586> (17.11.2018).
27. **Parrest N.** Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. – JURIDICA INTERNATIONAL. LAW REVIEW 2009, Vol XVI, lk 44 – 55. – <https://www.juridicainternational.eu/index.php?id=14185> (08.02.2019).
28. **Parrest N.** Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. – Juridica 2006 I, lk 24 – 33.
29. **Pikamäe K.** Kaalutlusvigadest. – Juridica 2006 II, lk 75 – 83.
30. **Reed C.** IBM's debating computer: an AI expert's verdict. 26.06.2018. – <http://theconversation.com/ibms-debating-computer-an-ai-experts-verdict-98783> (18.01.2019).
31. **Silver D. et al.** Mastering Chess and Shogi by Self-Play with a General Reinforcement Learning Algorithm. 05.12.2017. – <https://arxiv.org/pdf/1712.01815.pdf> (30.11.2018).
32. **Turk K., Pild M.** Analüüs SAE tase 4 ja 5 sõidukite kasutusele võtmiseks (kitsas ja lai vaade). 14.10.2017. – https://triniti.ee/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/L%C3%95PPRAPORT_Anal%C3%BC%C3%BCs-SAE-tase-4-ja-5-s%C3%B5idukite-kasutusele-v%C3%B5tmiseks_Riigikantselei_okt-2017.pdf (11.01.2019).
32. **Thierer A. et al.** Artificial Intelligence and Public Policy. – Mercatus Center at George Mason University 2017. – <https://www.mercatus.org/publication/artificial-intelligence-public-policy> (22.01.2019).
34. **Vainer M.** Lahingdroonidega jõu kasutamine: lubatavus ja väljakutsed rahvusvahelisele õigusele. Tartu 2012. – <http://dspace.ut.ee/handle/10062/26173> (11.01.2019).
35. **Wirtz B. W., Weyerer J. C., Geyer C.** Artificial Intelligence and the Public Sector – Applications and Challenges. – International Journal of Public Administration 2018. – <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103> (23.01.2019).

36. **Zheng Y.et al.** SmartHS: An AI Platform for Improving Government Service Provision. The Thirtieth AAAI Conference on Innovative Applications of Artificial Intelligence 2018, lk 7704 – 7711.

b. Kasutatud normatiivallikad

37. Avaliku teenistuse seadus – RT I, 12.12.2018, 24.
38. Eesti Vabariigi Põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2.
39. Ehitusseadustik – RT I, 12.12.2018, 29.
40. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 119, lk 1-88.
41. Halduskohtumenetluse seadustik – RT I, 28.11.2017, 3.
42. Haldusmenetluse seadus – RT I, 28.12.2017, 21.
43. Kesknaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 26.06.2018, 12.
44. Kohtutäituri seadus – RT I, 29.06.2018, 20.
45. Kriminaalhooldusseadus – RT I, 05.12.2017, 7.
46. Liiklusseadus – RT I, 15.03.2019, 9.
47. Looduskaitse seadus – RT I, 14.11.2018, 8.
48. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus – RT I, 29.06.2018, 31.
49. Maksuhaldurile elektroonilisel teel esitatavate dokumentide vormingu- ja allkirjanõuded ning muud elektroonilisele teabevahetusele esitatavad nõuded maksumenetluses ja riigi-, valla- ning linnaasutuste poolt elektroonilisel teel esitatavate deklaratsioonide ja muude dokumentide nimekiri – RT I, 20.12.2018, 10.
50. Maksukorralduse seadus – RT I, 07.12.2018, 6.
51. Notariaadiseadus – RT I, 29.06.2018, 35.
52. Planeerimisseadus – RT I, 12.12.2018, 16.
53. Riigikogu valimise seadus – RT I, 17.11.2017, 17.
54. Riigivastutuse seadus – RT I, 17.12.2015, 76.
55. Sotsiaalseadustiku üldosa seadus – RT I, 30.12.2015, 3.

56. Veterinaarkorralduse seadus – RT I, 28.12.2018, 43.

57. Välismaalaste seadus – RT I, 13.03.2019, 197.

c. Kasutatud kohtulahendid

A) Eesti kohtulahendid

58. Riigikohtu halduskolleegiumi 30.05.1997. a määrus nr 3-3-1-14-97.

59. Riigikohtu halduskolleegiumi 17.11.1997. a määrus nr 3-3-1-30-97.

60. Riigikohtu halduskolleegiumi 22.05.2000. a otsus nr 3-3-1-14-00.

61. Riigikohtu halduskolleegiumi 20.12.2001. a otsus nr 3-3-1-61-01.

62. Riigikohtu halduskolleegiumi 03.04.2002. a otsus nr 3-3-1-14-02.

63. Riigikohtu halduskolleegiumi 12.12.2006. a otsus nr 3-3-1-65-06.

64. Riigikohtu halduskolleegiumi 16.01.2008. a otsus nr 3-3-1-81-07.

65. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.11.2012. a otsus nr 3-3-1-43-12.

66. Riigikohtu halduskolleegiumi 14.10.2015. a otsus nr 3-4-1-23-15.

67. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.02.2003. a otsus nr 3-4-1-1-03.

68. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.07.2009. a otsus nr 3-4-1-6-09.

69. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26.03.2009. a otsus nr 3-4-1-16-08.

70. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26.03.2009. a otsus nr 3-4-1-16-08.

71. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27.03.2019. a otsus nr 5-19-18.

72. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27.03.2019. a otsus nr 5-19-20.

73. Riigikohtu üldkogu 30.04.2004. a. otsus nr 3-3-1-77-03.

74. Riigikohtu üldkogu 16.05.2008. a. otsus nr 3-1-1-86-07.

75. Riigikohtu üldkogu 18.06.2013. a määrus nr 3-2-1-169-12.

B) Välisriikide kohtulahendid

76. Raad van State. 201600614/1 / R2, 201600617/1 / R2, 201600618/1 / R2, 201600620/1 / R2, 201600622/1 / R2 and 201600630/1 / R2. 17.05.2017. – <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=91207> (14.01.2019).
77. Raad van Staate. 201602958/1 / R6, 18.07.2018. – https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=95988&summary_only=&q=blankenburg (11.01.2019).

d. Kasutatud muud allikad

78. 1. klassi minemine. Eesti.ee koduleht. – <https://www.eesti.ee/et/haridus-ja-teadus/ueldharidus/1-klassi-minemine/> (04.01.2019).
79. Article 29 Data Protection Working Party. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679. 06.02.2018. – https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612053 (14.02.2019).
80. Article 29 Data Protection Working Party. Opinion 4/2007 on the concept of personal data. Brussels 20.06.2007. – : https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_en.pdf (19.04.2019).
81. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Deutcher Bundestag: Berlin 2018. – <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (12.02.2019).
82. Eesti keele seletav sõnaraamat. Tehisintellekt. – <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=tehisintellekt&F=M> (30.11.2018).
83. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
84. European Parliament. Report with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL)). 27.01.2017. –

- <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bREPORT%2bA8-2017-0005%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN> (11.01.2019).
85. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. A definition of AI: Main capabilities and scientific disciplines. Brussels, 08.04.2019. – <https://ec.europa.eu/futurium/en/ai-alliance-consultation> (13.04.2019).
86. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. European Commission. – <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/high-level-expert-group-artificial-intelligence> (16.01.2019).
87. IBM Project Debater FAQ. – <https://www.research.ibm.com/artificial-intelligence/project-debater/faq.html> (18.01.2019).
88. Maksu- ja Tolliameti kodulehekül. Ettevõtja saab käibemaksukohustuslase numbri nüüd automaatselt. 23.05.2017. – <https://www.emta.ee/et/uudised/ettevotja-saab-kaibemaksukohustuslase-numbri-nuud-automaa>tselt (11.01.2019).
89. Maksu- ja Tolliameti kodulehekül. Tulumaksu tagastamine ja juurdemakse. – <https://www.emta.ee/et/eraklient/tulu-deklareerimine/tulumaksu-tagastamine-ja-juurdemakse> (11.01.2019).
90. Maksukorralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 675 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6bca2238-c979-4838-a441-a3953ba14796/Maksukorralduse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (17.01.2019).
91. Põhihariduse omandamise võimalused Tartu linnas. Tartu linna koduleht. – <https://www.tartu.ee/et/Pohihariduse-omandamise-v%C3%B5imalused#Elukohaj%C3%A4rgse-p%C3%B5hikoolim%C3%A4%C3%A4ramine-I-klassi-astumisel> (04.01.2019).
92. Rahandusministeerium. Euroopa hea halduse tava eeskiri. – <https://www.rahandusministeerium.ee/et/euroopa-hea-halduse-tava-eeskiri-0> (11.01.2019).
93. Riigikantselei kodulehekül. Eesti saab tehisintellekti strateegia. 27.03.2018. – <https://www.riigikantselei.ee/et/uudised/eesti-saab-tehisintellekti-strateegia> (11.01.2019).

94. Riigi Valimisteenistus. Elektroonilise hääletamise üldraamistik ja selle kasutamine Eesti riiklikel valimistel. Tallinn 2017. – https://www.valimised.ee/sites/default/files/uploads/eh/IVXV_raamistiku_yldkirjeldus_29052017.pdf (13.04.2019).
95. Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri. 93 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/53b62cd5-d4a1-40b4-b23e-d3bf2d0fa7fa/Sotsiaalseadustiku%20%C3%BCldosa%20seadus> (11.01.2019).
96. The European Commission's High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. Draft Ethics Guidelines for Trustworthy AI. Brussels 18.12.2018. – <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai> (16.01.2019).
97. The Federal Public service. Federal Ministry of the Interior, Building and Community home page. – <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/administrative-reform/federal-public-service/federal-publi-service-node.html> (12.02.2019).

KASUTATUD LÜHENDID

HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
HMS	haldusmenetluse seadus
Isikuandmete kaitse üldmäärus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta
KeÜS	keskkonnaseadustiku üldosa seadus
MKS	maksukorralduse seadus
PHS	perehüvitiste seadus
PlanS	planeerimisseadus
RKHK	Riigikohtu halduskolleegium
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
RKVS	Riigikogu valimise seadus
RKÜKm	Riigikohtu Üldkogu määrus
SÜS	sotsiaalseadustiku üldosa seadus
VMS	välismaalaste seadus

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kätlin Lember,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Tehisintellekti kasutamine haldusakti andmisel“, mille juhendaja on Nele Parrest,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **30.04.2019**